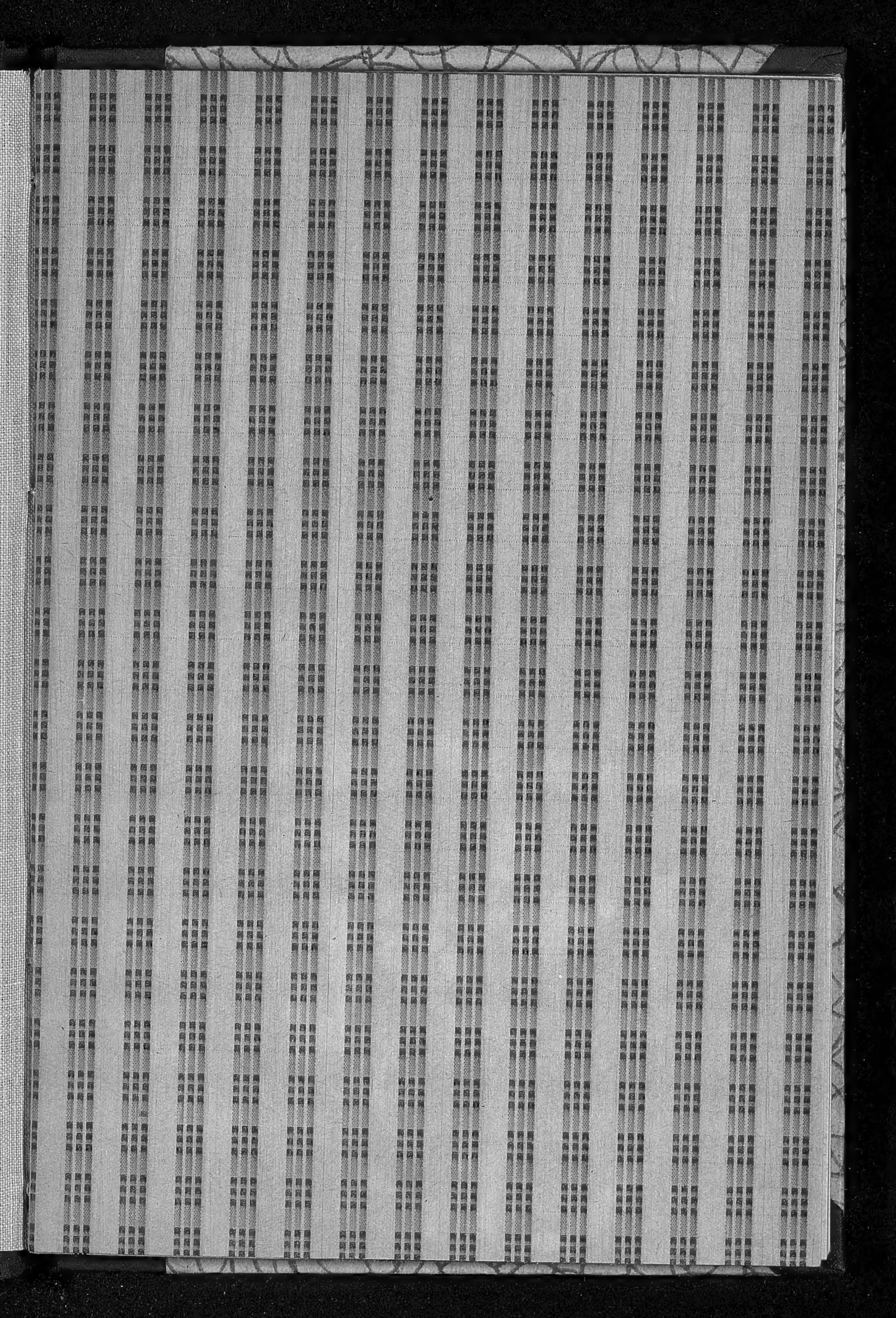
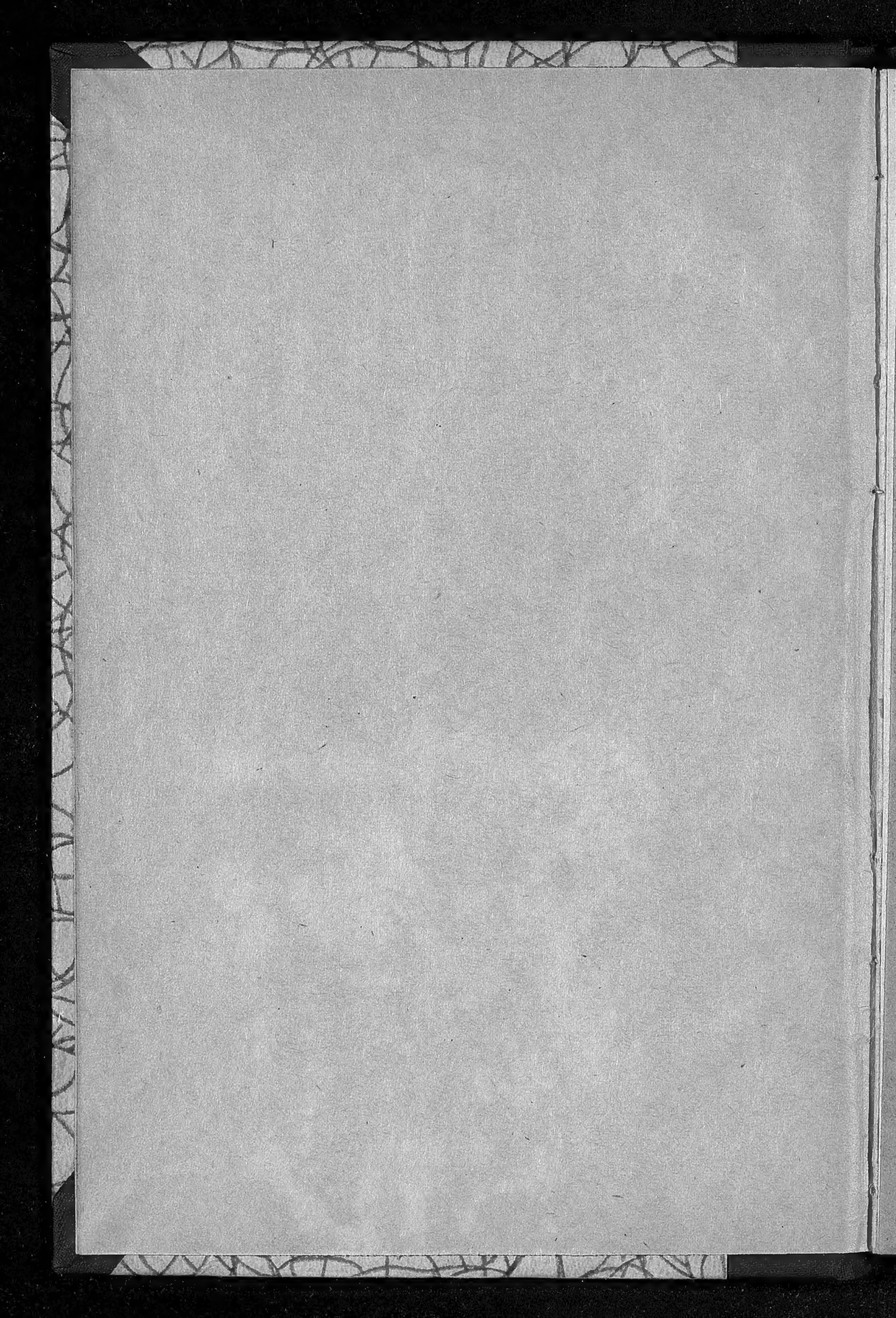






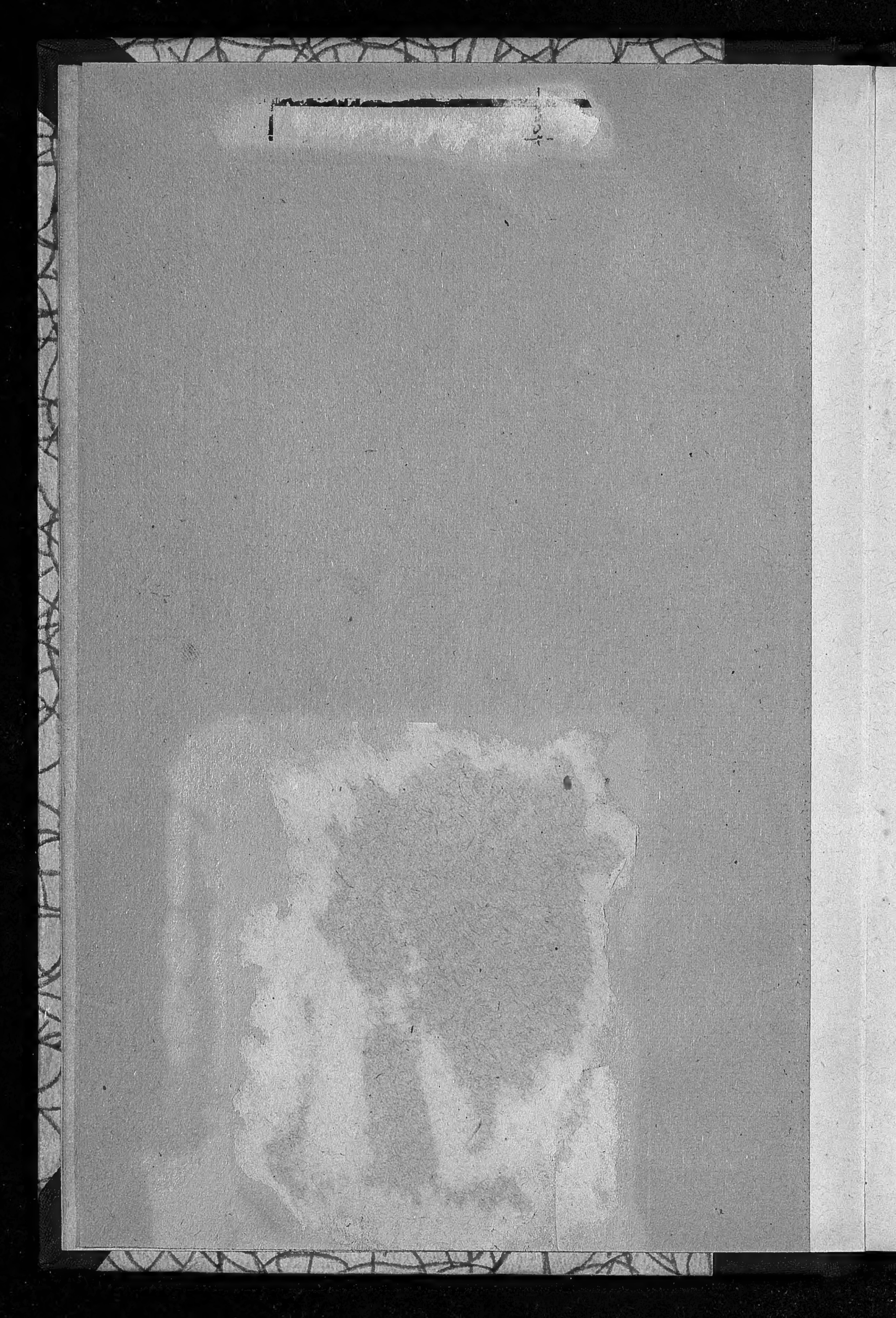
КОММУНИСТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

А. ЛУЖИН

ОТ ВОЛОСТИ—К РАЙОНУ

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ВОЛОСТИ В РСФСР

ИЗДАТЕЛЬСТВО
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
МОСКВА
1929



КОММУНИСТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

А. ЛУЖИН

ОТ ВОЛОСТИ—К РАЙОНУ

[РЕОРГАНИЗАЦИЯ ВОЛОСТИ В РСФСР]

ПРЕДИСЛОВИЕ
Г. С. МИХАЙЛОВА



ИЗДАТЕЛЬСТВО
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ
МОСКВА — 1929

03
34

«М О С П О Л И Г Р А Ф»
14-я типография
Варгунихина гора, 8.
З а к а з 616.
Москва, 1929 г.
Главлит № А 29603.
ИКА 421. Тир. 10 000.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая книжка, посвященная изучению эволюции развития советской волости в район, выходит в то время, когда районирование уже заканчивается и волость прекращает свое существование. Но этим нисколько не ослабляется актуальность темы, исследуемой в работе тов. Лужина.

Есть немало работников, которые недооценивают роли и значения районирования вообще и низового районирования в частности. Они утверждают, что в этом деле есть много надуманности, много спорного и, обобщая отдельные неудачные случаи районирования, они готовы тянуть назад к изжитым формам территориально-волостной организации.

Несостоятельность такой постановки вопроса очевидна будет для каждого, ознакомившегося с данной работой, в которой на обширном материале год за годом, этап за этапом выявлена вся картина неизбежного перерастания волости в район, в связи с ростом и развитием социалистического строительства в стране Советов.

В книге тов. Лужина выявлено и то большое значение, какое может и должно иметь устранение всех недостатков волостной административно-территориальной организации в деле построения той низовой территориальной единицы, какая нужна при реконструкции нашего отсталого деревенского хозяйства в связи с индустриализацией советского государства, в связи с дальнейшим его социалистическим переустройством.

Районирование, как один из методов социалистического переустройства, было санкционировано вначале как опытная мера для двух областей еще XII Съездом партии. С тех пор в общем и целом оно себя настолько оправдало, что постановлением XV Съезда было намечено его завершение в ближайшее пятилетие, а в дальнейшем санкционировано было завершение его к 1930 году.

Наибольшее количество споров вызывает низовое районирование в связи с целым рядом проблем по низовому деревенскому аппарату, которые здесь возникают. Настоящая работа не задается целью исчерпывающе разрешить все эти проблемы, она в основном изучает одну, но главную проблему—развития территориальной организации первичного объединяющего органа сельсоветов, каким прежде была волость, а теперь становится район.

Особенно надо подчеркнуть, что при некоторых попытках усовершенствования района, попытках, чисто механически разрешающих вопрос приближения аппарата к населению и т. п. делаются ошибки, в которых не учитывается опыт, проделанный уже в развитии волости. Книга т. Лужина может помочь избежать этих ошибок и, наряду с тем, она может помочь теоретическому изучению проблемы районирования вообще, недостаточно освещенной в нашей весьма малочисленной литературе по данному вопросу как в целом, так и по низовому районированию в частности.

Г. С. Михайлов

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ДРОБНАЯ ВОЛОСТЬ

1. ПРОЦЕСС РАСПАДА СТАРЫХ ВОЛОСТЕЙ

Дореволюционные губернии, уезды и волости исторически сложились, как адмистративно-территориальные единицы, приспособленные к выполнению административно-фискальных задач помещичьей власти.

Старая система территориального деления была целиком приспособлена к управлению людьми. В основе территориального построения губерний, уездов и волостей не было элементов экономической организации. В условиях частной собственности на средства производства исключалась самая возможность плановой организации хозяйства, для которой экономическая организация территории является необходимой предпосылкой. Поэтому в старом территориальном делении на каждом шагу встречались примеры разительного несоответствия между административными и экономическими единицами.

Хозяйственно-единые производственные районы сплошь и рядом дробились административными границами на части, входившие в состав различных губерний и уездов. Административные центры зачастую не имели ничего общего с экономическими центрами. С развитием производительных сил страны менялся хозяйственный облик территории, изменялись экономические связи, замирали одни хозяйственные центры и бурно развивались другие,—но адиминистративные границы и административные центры в течение долгих лет оставались неизменными.

Царская власть не заботилась о приспособлении территориального деления к хозяйственному базису страны. Наоборот—во многих случаях она боялась этого приспособления. Ведь тогда пришлось бы во главе многих территориальных объединений поставить промышленные города, являющиеся естественными центрами хозяйственных районов. Эти города в большинстве случаев были пролетарскими центрами, мощными очагами революционной борьбы. Царская же власть избегала непосредственного соседства с рабочим классом и не без основания старалась размещать административные центры не в рабочих районах, а в тихих и мирных обывательских городах.

Расхождение экономических и административных границ отрицательно отражалось и на темпе развития производительных сил, и на непосредственных интересах населения. Однако все мероприятия, направленные к изменению создавшегося положения, наталкивались на упорное противодействие полицейского государства, и вся система территориального деления сохранилась до революции, как яркий образец старорежимного консерватизма. Поэтому вполне естественно, что эта система выступила как препятствие на пути к успешному разрешению тех задач, которые стали перед пролетариатом после захвата власти.

Задачи управления после революции стали качественно иными в связи с тем, что классы—господствующий и угнетаемый—поменялись ролями. Организация социалистического хозяйства была немыслима без приспособления административно-территориального деления к экономическому базису края. Октябрьская революция не только разрушила старый аппарат государственной власти, она нанесла сокрушительный удар и старому административно-территориальному делению.

Немедленно началась территориальная перекройка, охватившая все административные единицы, начиная с губерний и кончая волостями. В течении короткого срока из состава прежних губерний выделился ряд новых—Иваново-Вознесенская, Северо-Двинская, Череповецкая, Царицынская (впоследствии Сталинградская), Рыбинская, Донецкая, Гомельская, Брянская, Олонецкая, Запорожская и др. Во многих случаях переместились уездные центры, образовалось много новых уездов, главная же перекройка пошла по линии низового административно-территориального деления.

Причиной, в основном, являлось неудобство старого деления, его несоответствие новым экономическим и политическим требованиям. Основанием для образования новых губерний служили, главным образом, соображения планового характера,—стремление объединить экономически однородные территории вокруг экономически мощных и политически сильных центров (Иваново-Вознесенск, Рыбинск, Сталинград, Свердловск, Брянск). В северных губерниях, обладающих огромной территорией и ничтожной плотностью, превалировал административный признак: во главу угла ставились вопросы управления.

Изменение уездных границ проводилось в целях объединения территории вокруг возникших за последние десятилетия новых центров, дающих возможность приблизить к населению государственный аппарат.

В отличие от губернской и уездной территориальной реформы, в которой принцип экономического и политического учета играл существенную роль, низовая перекройка шла по линии стихийного распада прежних волостей.

Старые волости, экономически не однородные, обладали сплошь и рядом самой причудливой территориальной конфигура-

цией. Старые волостные центры во многих случаях не оказывали никакого хозяйственного влияния на периферию и были лишь искусственно-созданными административными центрами, расположенными близ помещичьих имений в углах волостей. Этими причинами в значительной мере было обусловлено стремление к перемещению волцентров и к изменению внешних волостных границ.

Но низовая территориальная реформа основывалась не только на неудобствах старого административного деления: в неменьшей мере она определялась местными интересами при земельном переделе, стремлением отдельных деревень обособиться в новую волость — ради монополизирования захваченной помещичьей земли или ради сохранения прежних земельных наделов, более значительных по сравнению с соседями. Это было основной причиной чрезмерного дробления прежних волостей.

Большое влияние оказывали и соображения административно-политического характера. Крестьянство было недовольно территориальным делением и прежде, но после Октября степень этого недовольства неизмеримо увеличилась в связи с новыми задачами, выдвинутыми революцией.

На сцену выступила советская волость, во главе которой стоял не старшина, не волостное правление, а волсовет, являвшийся хозяйственным и административным центром, правомочным разрешать все вопросы местного значения.

Период «власти на местах» был периодом активнейшего строительства, в котором принимали непосредственное участие трудящиеся массы, получившие после Октябрьской революции возможность решать свою судьбу.

При важности выдвинутых революцией задач, при возможности их разрешения местной властью в лице волсовета, крестьянство всеми мерами старалось приблизить к себе аппарат управления, старалось создать обстановку, наиболее благоприятную для проведения массового контроля над работой государственного аппарата.

Эти причины увеличивали глубину процесса дробления старых волостей. Крестьянство, лишь недавно освободившееся от полицейско-помещичьего гнета, успело уже испытать на собственном опыте всю горькую иллюзорность социал-соглашательских «свобод». Для основной массы крестьянства советская власть являлась своей, настоящей властью, которая прекратила войну и дала землю. Поэтому крестьянство крепко держалось за свои новые права и ревниво их оберегало.

Самая конструкция органов власти и форма ее работ способствовали измельчанию волостей. В первый период революции (до Конституции 1918 г.) волость управлялась сходами, волостными съездами и так называемыми волсоветами, представлявшими из себя многолюдные собрания представителей селений. Важность и срочность выдвигаемых жизнью задач заставляли волсоветы и съезды беспрестанно собираться даже в то время, когда они стали выде-

лять из своего состава в качестве постоянного рабочего органа — президиум, прообраз будущего организационно-оформленного волисполкома.

На процесс дробления оказывали свое влияние и соображения налогового характера: финансовое хозяйство страны разрушалось, цифра нормальных налоговых сборов падала с каждым днем, чрезвычайные же налоги являлись лишним стимулом для административно-территориальных преобразований, так как селения переходили из волости в волость и из уезда в уезд, руководствуясь разницей в их обложении.

Усиливающаяся финансовая централизация, перенесение расходов волости на госбюджет и, как следствие этого, надежда «на казну» позволяли населению создавать новые волости без учета их собственной финансовой базы.

Ко всему этому присоединялись продовольственные соображения; по мере обострения продовольственного вопроса пограничные селения, как в одиночку, так и в виде вновь созданных волостей, переходили в соседние лучше обеспеченные хлебом уезды, точно так же, как селения, обладающие лучшими земельными наделами, стремились отграничиться от остальных и обособиться в самостоятельную волость.

Перечисленные причины обусловили, в основном, распад старых волостей и создали новую дробную волость.

Революция, развязавшая крестьянству руки, повлекла за собой невиданную ревизию старого волостного административно-территориального деления. Формальным основанием явился декрет СНК от 27/I—18 г. об определении границ, предоставивший местным советам право изменять территории губерний, уездов и волостей.

Процесс распада старых волостей, отдельные проявления которого начали уже замечаться после Февральской революции, с весны 1918 г., в период земельного передела, достигает своего апогея. Меняются не только волостные границы, не только округляется территория отдельных волостей, но основная их масса распадается на части, дробится на самостоятельные административные организмы. Отдельные селения, выделяясь из соседних волостей, объединяются между собою и образуют новые волости. Стихийно, без плана, без системы, без учета хозяйственных возможностей, зачастую под влиянием лишь узких местных интересов, сплошь и рядом под давлением наиболее активной, кулацкой части крестьянства, — возникают новые волости, территориально незначительные, экономически беспомощные, лишенные какой бы то ни было производственной основы. Возникают волости-карлики, территориально охватывающие одно-два селения, с ничтожной населенностью, иногда не достигающей даже 1 000 жителей.

Не помогают и ограничительные мероприятия центральной власти. 8/IV—18 г. Отдел местного хозяйства НКВД издает циркуляр, разъясняющий декрет СНК от 27/I—18 г. в том смысле,

что «вопросы о разделении волостей на две или более, об отходе частей одной волости к другой и о слияний двух или нескольких волостей в одну, решаются волостными советами или съездом заинтересованных сторон», но «окончательная санкция этого решения волсоветов или съездов принадлежит уездному съезду советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, равно как и решение всех технических вопросов и недоразумений, возникших при разрешении данных вопросов»[1].

В циркуляре за № 7 от 11/V—18 г. НКВД указывает, что рабоче-крестьянское правительство декретом от 27/I—18 г. «дает возможность каждому селению, волости, уезду и проч. группироваться вокруг тех естественных центров, к которым они ощущают тяготение, которые скорее и лучше удовлетворяют их нужды в деле оздоровления, обогащения, упорядочения их общественного хозяйства». Но вместе с тем НКВД разъясняет, что «ради устранения всякого рода неточностей и упущений, тормозящих общее дело объединения», впредь устанавливается следующий порядок выделения новых волостей:

а) общее собрание представителей селений, желающих выделиться, передает свой приговор о выделении на рассмотрение волсовета (или съезда представителей советов заинтересованных волостей) — вместе с объяснительной запиской, подробно излагающей причины выделения;

б) волсовет (или съезд) выносит свое решение, предварительно обсудив мотивы выделения и учтя удельный вес новой волости, ее финансовую мощность, объем ее хозяйства, наличие хозяйственных, культурных и прочих учреждений.

«Совету или съезду надлежит соблюсти интересы граждан не только выделяющихся селений, но и тех, которые остаются в пределах своей волости, причем, однако, он не должен отказывать в выделе, руководствуясь интересами только остающихся». Свое постановление с мотивированным обоснованием волсовет (или съезд) представляет на рассмотрение уездного совета;

в) уездный совет назначает заседание для рассмотрения этого вопроса, вызывая на него не только представителей заинтересованных сторон, но и «все близлежащие советские организации».

На этом заседании уездный совет должен «детально разобрать и обсудить: причины выдела, вопрос о том, не несет ли последний ущерба интересам ближайших селений, целесообразность новой группировки селений с точки зрения интересов последних, техническую выполнимость намеченной перегруппировки, а также учесть все возможные поводы к возникновению недоразумений, точно обусловив и оговорив интересы сторон». Уездный совет должен учесть, не повлечет ли за собой образование новой волости большого расхода по содержанию ее административного центра, «каковой

[1] «Вестник Отдела местного управления НКВД» 1918, № 9, с. 2—3.

(расход — *А. Л.*) может быть допущен лишь в случае действительной необходимости».

В случае положительного разрешения вопроса об организации новой волости совет должен в кратчайший срок созвать особую ликвидационную комиссию из представителей всех заинтересованных сторон, которой и поручается проведение в жизнь утвержденного вопроса;

г) свое постановление с мотивированным заключением уездный совет должен представить в Отдел местного хозяйства НКВД для регистрации и опубликования, а копию протокола постановления — в губернский совет — для сведения [1].

Основанием для выделения новых волостей, по разъяснению Отдела местного хозяйства НКВД, могли служить следующие мотивы: а) достаточная населенность района, при которой выполнение налоговых обязательств как государственных, так и по управлению вновь образуемой единицей, «будет нестись гражданами без затруднения»; б) различный производственный облик новой и старой волости; в) неблагоприятные естественные условия, затрудняющие сношения (реки, болота); г) экономическое тяготение к различным пунктам и д) национальный состав. НКВД указывал, что во всех этих случаях «предписывается к неуклонному руководству, чтобы при разделах и образованиях новых единиц всегда учитывались интересы бедноты. Если раздел или образование новой волости направлено в ущерб интересам бедноты, то такое выделение отнюдь не должно иметь места» [2].

Однако все эти руководящие указания оказывали чрезвычайно слабое влияние на ход территориальных изменений; иногда они не доходили до мест, зачастую игнорировались, процесс стихийного дробления волостей продолжался и намеченная циркулярами НКВД техника проведения вопроса о выделении новых волостей через вышестоящие инстанции — на местах почти нигде соблюдалась.

Места поступали проще: приговор о выделении, иногда же и не приговор, а просто словесные заявления представителей выделяющихся селений, обсуждались волсоветом, в огромном большинстве случаев дававшим согласие на выдел. Если же волсовет по тем или иным соображениям этого согласия не давал, селения выделялись самовольно.

Помещаемые ниже материалы являются яркой иллюстрацией и рисуют типичные для того времени картины. Порядок перехода селений из одной волости в другую был невероятно прост:

> «Собранием было заслушано прошение граждан деревень Вясковской и Голодаевской, Сретенской волости, с просьбой о принятии их в свою волость, по которому постановлено

---

[1] «Вестник НКВД», 1918, № 14, с. 5.
[2] «Вестник НКВД», 1918, № 23, с. 6.

принять их в свою волость». (Протокол волсовета от 30/VIII—1918 г., Вятская губ.).

«Одновременно было выслушано словесное заявление представителя Селенского совета деревни Блудовой — Канина, высказавшего волю своего селения о перечислении их из пределов Покровской волости в Лапшинскую. После обсуждения этого вопроса постановили: отчислить граждан деревни Блудовой к Лапшинской волости, тяготеющих в силу географических условий к последней». (Протокол волсъезда советов Покровской волости, Сольвычегодского у., С.-Двинской губ., от 1/II—19 г.).

Порядок выделения волостей был почти такой же.

Если волсовет не давал согласия на выдел или остающиеся в пределах прежней волости селения упорно препятствовали образованию новой волости, эта волость, как правило, все же выделялась.

Вот типичный пример. В декабре 1918 года несколько селений Никольской волости, Сольвычегодского уезда, решили выделиться в самостоятельную Казаковскую волость. Вопрос был передан на рассмотрение волостного собрания председателей комбедов, где он встретил сильную оппозицию со стороны селений, остающихся в старой волости. При голосовании представители выделяющихся селений были лишены права решающего голоса и собрание вынесло следующее постановление:

«Ходатайство граждан принять к сведению, и если таковые, согласно декрета, имеют право на выдел, то могут ныне же выделиться и работать самостоятельно без согласия нас, остающихся селений. Раздел же признать нежелательным во избежание общегосударственных расходов и расходов волости по обзаведению инвентарем, который в настоящее время очень дорог». (Протокол от 24/XII—18 г.).

Недовольные делегаты покинули собрание. В феврале 1919 г. новая волость была образована, выделившиеся селения выбрали свой волисполком, предложивший старому (Никольскому) волисполкому «никаких распоряжений новой волости не отдавать».

Старый волисполком своими постановлениями несколько раз «ликвидировал» новую волость, жаловался на самовольный выдел в уездный отдел управления, но в конце концов принял постановление «о ходатайстве перед уиком об отделении селений в Казаковскую волость, отошедших в таковую самовольно, или же о ликвидации таковой, так как, несмотря на бывшие ликвидации, они работают самостоятельно, чем и тормозится ход дела волости как относительно продовольствия, так и в отношении текущих дел». В результате выделившаяся волость отстояла свою самостоятельность.

Если спор по поводу самовольных выделений доходил даже до центра, выделившиеся волости все же в большинстве случаев сохранялись:

«Слушали: предложение Отдела местн. хоз. Наркомвнудела от 28 мая 1919 г. за № 1998 о вынесении окончательного решения по делу об образовании из состава Лузянской волости, Никольского уезда, новой административной волостной единицы «Паламохинской».

Постановили: рассмотрев означенное дело о выделении Паламохинской вол. в отдельную админ. единицу и принимая во внимание, что означенная волость функционирует и имеет свой аппарат, население к местной власти уже привыкло, работа постепенно налаживается, а потому, считаясь с совершившимся уже фактом, постановили: ходатайство граждан Паламохинского о-ва о выделении в отдельную административную единицу утвердить»[1].

Уисполкомы далеко не всегда получали с мест необходимые материалы, наблюдались многочисленные случаи, когда уисполком о выделении волостей не ставился даже в известность, значительная часть новых волостей утверждалась уисполкомами пост-фактум, да и самое рассмотрение вопроса о выделе или утверждении носило по большей части лишь формальный характер. Вот типичный образец этого утверждения:

«Слушали: заявление представителя Пыльдинской волости о выделении некоторых деревень в самостоятельную волость (Новинскую) и приговор граждан, желающих этого выделения.

Постановили: разрешить просителям выделиться в самостоятельную волость и приговор их утвердить. Предупредить при этом, что в случае субсидирования от казны — самостоятельная волость будет получать эти субсидии пропорционально количеству населения волости»[2].

Помещаемый ниже документ великолепно отражает установившуюся на местах практику выделения новых волостей:

«На заседании Вашего Исполкома 13 апреля с. г. было постановлено выделить из состава Борковской волости новую Кипецкую волость в составе 3-х селений: с. Кипецы, д. Михайловка и д. Екатериновка; в связи с этим Отдел местного хозяйства считает необходимым сообщить Вам для сведения и руководства, что дробления селений на мелкие волостные единицы, не вызываемые насущной безотлагательной необхо-

---

[1] Протокол № 17 заседания коллегии губ. отдела по внутр. управлению от 29 декабря 1919 г., Сев.-Двинская губерния.

[2] Журнал заседания Устьсысольского уисполкома от 11/IV 1918 г.

димостью, ни в коем случае не допустимы, так как подобного рода выделы ложатся тяжелым бременем на народную казну.

Вместе с тем отдел предлагает Вам сообщить: 1) чем руководствовался совет при утверждении новой Кипецкой волости, не имея согласия Борковской волости на выдел; 2) причины отказа Борковской волости на выдел Кипецкой волости и 3) количество населения в последней»[1].

Насколько непрочно чувствовали себя уисполкомы при решении вопроса об организации новых волостей и каков был порядок утверждения территориальных изменений, несмотря на циркуляры НКВД, — свидетельствуют часто наблюдавшиеся случаи перенесения этих вопросов на рассмотрение уездных съездов, образец решения которых мы прилагаем.

«П. 4. О разделе волостей. Председатель исполкома Ворохов предлагает съезду решить вопрос о том, при каком количестве населения может исполком разрешить выделение сельских обществ в самостоятельные волости, так как в настоящее время заметно большое стремление мелких обществ выделиться в самостоятельную административную единицу.

При обсуждении этого вопроса съезд, большинством всех при 2 воздержавшихся, признал возможным утвердить все волости, фактически существующие к настоящему моменту, а в дальнейшем допускать выделение только с населением не менее 2 000 чел.»[2].

С какой быстротой развивался процесс распада старых волостей и как велика была неосведомленность уисполкомов и губисполкомов о том, что делалось на местах, свидетельствует следующий характерный случай.

28/X—18 г. Костромской губисполком своим отношением за № 2620 доводит до сведения НКВД, что представители вновь образованной Ив.-Вознесенской губернии распространяют свои действия и власть на территорию волостей Нерехтского уезда, Костромской губернии, производят там реквизиции, объявляют мобилизации и создают в этих волостях свои учреждения, параллельно с существующими. Костромской губисполком сообщает, что «так как всякие письменные отношения не дают желательных результатов», а существующее двоевластие «сеет невозможную дезорганизацию», то он принял крайние и решительные меры, «предложив Нерехтскому уисполкому арестовывать всех агентов Иваново-Вознесенской губернии».

---

[1] Копия отношения Отдела местного хозяйства НКВД уездн. сов. раб. и кр. деп. Сердобского уезда от 25/VII—18 г., № 4311. Саратовская губерния.

[2] Протоколы засед. 2-го съезда советов крест. и раб. деп. и представителе организаций Сольвычегодского уезда, Северо-Двинской губернии, 14 сентября 1918 г.

На поверку оказалось, что здесь имело место простое недоразумение: представляя в центре список волостей, намеченных к переходу в новую губернию, и осуществляя впоследствии передачу отходящей территории, Костромской губисполком не знал, что в короткий период между подачей списка и его утверждением — на территории Нерехтского уезда образовалось 5 новых волостей, названия которых не попали в список, между тем как неоспоримость их передачи была обусловлена уже тем, что все они, как островки, вкрапливались в сплошной территориальный массив, подлежащий передаче.

В низовой административно-территориальной реформе, как в зеркале, отразились все положительные и отрицательные черты того периода; с одной стороны, широчайшая инициатива мест, беспощадная ломка всего старого, всего отжившего, проходящая при активнейшем участии масс, с другой — отсутствие плановости, стихийность строительства, стремление к обособленности и господство узких местных интересов.

Вот как сами губорганы характеризовали этот процесс:

«После революции замечается стихийное, без всякого плана и руководства, стремление населения к увеличению количества низовых административных органов и в 1919 году число волостей увеличивается с 231 до 285 путем дробления существующих»[1].

«Стремление приблизить к себе органы власти вылилось у него (население—*А. Л.*) буквально в эпидемическую форму. Новые волости путем дробления старых неудержимо стали возникать одна за другой, даже вопреки здравому смыслу. Никакие доводы и резоны на крестьян не действовали: они упорно стояли на своем, как бы видя свое спасение в близости местного административного аппарата»[2].

«Старые волостные границы устарели, жизнь упорно их ломает и никакие рогатки, никакое удерживающее начало сверху не в силах остановить этого естественного процесса. Где предел этим изменениям и когда побудительные причины к повальному переведению волостей перестанут действовать, сказать трудно. Одно можно с уверенностью сказать, что приведение в порядок, введение в рамки этого безудержного потока — задача необычайно трудная, почти неисполнимая в данный момент»[3].

В нашу задачу не входит детальный анализ распада старых волостей, и мы ограничимся лишь выявлением общих итогов низовой территориальной перекройки и основных причин, влиявших на ее ход.

---

[1] Исторический очерк адм. изменений Пензенской губ. Материалы Административной комиссии ВЦИК.

[2] Доклад Воронежской губ. адм. комиссии сессии гика от 10/IV—22 г. Материалы Административной комиссии ВЦИК.

[3] Доклад Ставропольской административной комиссии.

Мы уже отмечали, что перекройка характеризовалась не только изменением волостных границ и перемещением волцентров, но и чрезвычайным дроблением прежних волостей.

Статистические материалы свидетельствуют, что в отдельных губерниях и уездах различны были и объем административно-тертерриториальных изменений и глубина процесса дробления волостей. Да это и понятно: слишком разнообразны были факторы, вызывавшие различия в темпе и объеме территориальных изменений в отдельных частях огромной страны, отличающейся чрезвычайным разнообразием своих природных, экономических и бытовых особенностей, слишком сложна была политическая обстановка, слишком велик и стихиен сам процесс.

На ряду с более или менее резко выраженными неудобствами старого административно-территориального деления, существенное влияние на характер территориальных изменений в отдельных пунктах оказывала наличность бывших помещичьих земель и разница в обеспечении отдельных сельских обществ надельной крестьянской землей. Продовольственные соображения, заставляющие группы пограничных селений объединяться в самостоятельные волости и переходить в соседние уезды, большого влияния на процесс дробления не оказывали. Гораздо существеннее был другой момент: стремление наиболее «хлебных» сел обособиться в самостоятельные волостные единицы и иметь «свой» волисполком, более энергично защищающий волость от продовольственных реквизиций.

В то время как земельные соображения после передела утратили свое доминирующее значение, этот «хлебный» мотив, по мере обострения продовольственного вопроса, усилил свое влияние.

В общем стихийный процесс дробления волостей внес огромные изменения в низовое административно-территориальное деление.

Число волостей в Нижегородской губернии увеличилось путем дробления на 53 единицы, в Пензенской с 231 возросло до 285 (23,4%), в Воронежской с 247 до 307 (24,3%), в Курской с 197 до 224 (13,7%), в Тамбовской с 224 до 265 (18,3%), в Рязанской с 260 до 301 (15,8%), в Сев.-Двинской губ. в одном лишь Сольвычегодском уезде повысилось с 29 до 42, в Балашевском уезде Саратовской губ. оно сразу же после революции дошло до огромной цифры в 72 волости на уезд.

По данным НКВД, в Российской империи в границах РСФСР существовало 56 губерний, 476 уездов и 10 606 волостей, к 1922 году оно возросло до 80 автономных областей и губерний, 601 уезд и 12 363 волости, следовательно, число волостей в течение первых лет революции на территории РСФСР увеличилось на 16,5% [1]. Есть основания предполагать, что и эта огромная

[1] «Территориальное и админ. деление Союза ССР» изд. НКВД, Москва, 1928 г., с. 16.

цифра волостей не отражает их максимума за революционный период, так как к 1922 году многие волости успели уже укрупниться. Точных же сведений о числе волостей за период 1918—1920 гг., к сожалению, невозможно получить, потому что в процессе беспрерывных территориальных изменений статистика не охватывала их числа, да и самая территория РСФСР беспрестанно изменялась в зависимости от военных побед и поражений.

В то время не только НКВД, но даже губисполкомы зачастую не знали, сколько у них имеется волостей.

НКВД циркуляром за № 6892/196 от 30/IV—20 г. предложил всем губисполкомам и губревкомам в кратчайший срок представить сведения о всех произведенных за период революции административно-территориальных изменениях как утвержденных, так и не утвержденных. В циркуляре от 6/VII—20 г. НКВД вторично подтвердил это требование, указав, что многие губисполкомы, в том числе даже губисполкомы центрального района, этих сведений не дали или «сообщили заведомо неправильные сведения», что «заставляет предполагать полнейшее незнакомство некоторых губисполкомов с жизнью своих уездов и отсутствие тесной связи с ними».

Во всяком случае в 1921 году у нас существовали не только «беспризорные» волости, но и уезды. Вот, например, выписка из протокола № 75 внеочередного заседания Президиума Воронежского губисполкома от 16/IX—21 г.

> «Слушали: о Калачевском уезде.
>
> Постановили: в виду того, что Калачевский уезд, хотя и не утвержденный центром, фактически существует уже три года и содержится за счет средств, отпускаемых другим уездам, — обратиться в центр с ходатайством о покрытии расходов губисполкома по этому уезду за все время существования последнего».

Докладчик Губ. адм. комиссии на сессии Воронежского гика 10/IV—22 г. при сообщении об увеличении числа волостей с 247 до 307, указывал, что «по незнанию ли закона или по неопытности, но только ни одна из вновь образовавшихся волостей до сего времени не утверждена центральной властью и они существуют, следовательно, чисто явочным порядком» [1].

2. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ В РАЗВИТИИ ДРОБНОЙ ВОЛОСТИ

В результате стихийной, бесплановой перекройки удельный вес волости и без того ничтожный еще более понизился. Значительно сократились размеры территории и населенности, уменьшилось число крестьянских хозяйств; раздробились, распались между но-

---

[1] Материалы Адм. комиссии ВЦИК по укрупнению волостей Воронежской губернии.

вымй мелкими волостями хозяйственные предприятия и культурные учреждения, обслуживавшие прежнюю волость. Вместе с тем не уменьшилась, а увеличилась пестрота в размерах территории и населенности. На ряду с сохранившимися крупными волостями образовались карликовые волости, территориально охватывающие 20—30 кв. *км*, с населением, не превышающим числа жителей в соседнем волцентре.

Насколько глубок был процесс этого распада свидетельствуют цифры по губерниям, типичным для центрального и черноземного районов РСФСР.

В Воронежской губернии число волостей с 247 увеличилось до 307 и из 60 новообразованных волостей — 16 имели менее 3 000 жителей, 39 волостей — от 3 000 до 6 000 и 5 волостей — от 6 000 жителей до 8 000. Однако общее количество дробных волостей не ограничивалось этими цифрами: выделение не только создало слабые новые волости, но и обессилило старые. Если до революции губерния имела 18 волостей с населенностью до 5 тыс. жителей и 81 волость с населенностью до 10 тыс. жителей, то в 1920 г. число первых поднялось до 62, а последних до 115. Если до революции (в 1916 г.) число волостей с населенностью до 10 тыс. жителей составляло 41% общего количества волостей, то к 1920 г. этот процент повысился до 60%.

Из 229 волостей Тульской губернии [1]:

11	волостей имели до	3 000 жителей,
68	» »	» 3—5 тыс. жит.,
103	» »	» 5—7,5 тыс. жит.

Территориальные размеры этих волостей характеризовались следующей таблицей:

% волостей с территорией:		
От 1 300 до 5 600 дес.	—	8%
» 5 600 » 7 000 »	—	14%
» 7 000 » 10 000 »	—	24%
» 10 000 » 12 000 »	—	25%
» 12 000 » 15 000 »	—	18%
Свыше 15 000 »	—	11%

Таким образом в губернии, обладающей средней плотностью населения в 54 человека на 1 кв. версту, 80% волостей после дробления имели менее 7 500 жителей и 89% волостей обладали площадью менее 15 000 десятин.

В Тамбовской губернии из 264 волостей:

9	волостей имели менее	3 000 жителей,
29	» »	» 3— 6 тыс. жит.,
127	» »	» 6—10 тыс. жит.

т. е. 62,5% волостей имели менее 10 000 жителей.

[1] «Новая волость-район». Изд-во Госплана СССР. Материалы по районированию ЦПО. Москва, 1925 г. Дапдэн, К. Я., «Низовое районирование Тульской губ.», с. 90

Не менее разительная картина наблюдалась и в других губерниях.

Чтобы дать более ясное представление о территории и населенности дробной волости, мы приведем средние погубернские цифры, характеризующие волости различных районов РСФСР, исключив из этого списка северные, степные и сибирские губернии, в которых незначительная населенность волости зависела, главным образом, от ничтожной плотности населения[1].

№№ по пор.	Наименование губерний	Число волостей	Средн. площ. вол. в кв. вер.	Средн. насел. волости	Плотн. насел. на 1 кв. вер.
1	Брянская	108	230	9 600	41
2	Витебская	172	205	8 000	39
3	Владимирская	167	194	7 700	38
4	Вологодская	197	429	4 300	10
5	Воронежская	310	188	10 000	53
6	Вятская	238	570	8 500	22
7	Ив.-Вознесенская	105	153	6 200	41
8	Калужская	167	124	5 700	46
9	Костромская	222	303	5 400	17
10	Нижегородская	266	170	6 890	41
11	Новгородская	142	319	6 380	20
12	Орловская	154	154	9 830	64
13	Пензенская	283	141	7 130	51
14	Петроградская	160	300	5 900	36
15	Псковская	135	255	8 450	33
16	Рязанская	301	130	8 600	59
17	Самарская	324	282	8 700	31
18	Саратовская	275	242	9 000	37
19	Смоленская	234	217	9 000	42
20	Тамбовская	381	153	9 000	57
21	Тверская	269	179	6 730	39
22	Ульяновская	184	202	9 000	44
23	Череповецкая	129	430	5 000	11
24	Ярославская	157	204	8 300	41

Мы видим, что в подавляющем большинстве губерний РСФСР волость обладает крайне незначительной территорией и населенностью.

Цифры показывают, что процесс дробления зашел слишком далеко: даже в губерниях с наибольшей плотностью, при густоте населения от 50 до 70 человек на 1 кв. *км.*, населенность волости равна 8—10 тысячам жителей, территория же не превышает 200—300 квадратных *км.*

В таких, сравнительно, густо-населенных губерниях, как Калужская, Пензенская, Тверская и Ярославская, населенность волости прямо-таки ничтожна.

[1] Материалы Административной Комиссии ВЦИК.

Вместе с тем разница в населенности волостей выходит за пределы прямой зависимости от плотности населения: волости Рязанской, Пензенской и Калужской губерний обладают меньшей населенностью, чем волости Вятской и Самарской, несмотря на то, что плотность населения в них почти вдвое больше.

Если из этого списка взять в качестве примера губернии даже с наиболее населенными волостями и более подробно ознакомиться с цифрами, характеризующими дробную волость, выводы получатся еще менее утешительные.

Мы рассмотрим две губернии — Рязанскую и Смоленскую.

Помещаемые ниже таблицы отражают наиболее существенные дефекты низового административно-территориального деления.

Мы видим, что средняя населенность дробной волости в Смоленской губернии равна 9 128 жителей, в Рязанской — еще ниже, лишь 8 641 жителей. Средняя площадь волости в Смоленской губернии — 217 кв. верст, в Рязанской — 130 кв. верст. Среднее число крестьянских хозяйств — 1 491.

Эти цифры характеризуют дробную волость, как чрезвычайно слабую хозяйственную единицу, обладающую незначительной населенностью и территорией и ничтожным числом крестьянских хозяйств. С другой стороны, наблюдаются резкие колебания всех этих цифр: на ряду с волостями, имеющими более 20 000 жит., более 3 500 крестьянских хозяйств, с территорией до 700 кв. верст, существуют волости, населенность которых не достигает

Смоленская губерния[1]

	Наименование уездов	Число вол.	Территория волости		Населенность волости		Число хозяйств		Плотность
			Средняя	Колебания	Средняя	Колебания	Средняя	Колебания	
1	Смоленск. ..	28	227,7	146—437	13001	6420—19770	1903	1084—3562	57,1
2	Бельский ...	26	335,1	96—697	7940	3500—14680	1405	629—2752	23,7
3	Вяземский ..	26	150,5	78—298	7743	2073—13246	1135	366—2350	51,4
4	Гжатский ...	25	142,9	66—299	5433	2860—11560	968	471—1793	38,0
5	Горецкий ...	14	182,0	108—320	9516	5870—14030	1636	1023—2394	52,3
6	Демидовск. ..	17	253,8	136—776	8471	5200—15700	1406	589—2569	33,4
7	Дорогобуж. .	13	253,3	107—438	10850	7060—14650	1802	1227—2515	42,8
8	Духовщин. ..	15	253,6	164—330	11414	6180—18421	1776	1100—2363	45,0
9	Ельнинск. ..	17	235,8	159—380	9840	6600—14500	1670	1154—2370	41,7
10	Мстислав ...	10	214,0	166—265	10846	7400—12250	1868	1402—2246	50,7
11	Рославл.. ..	23	234,4	71—269	10446	4115—16247	1648	645—2850	44,6
12	Сычевский ..	20	136,5	56—339	6734	3560—13300	1145	670—2106	49,3
	По губ.	234	217,1	56—697	9128	2073—19770	1491	366—3562	42,0

[1] Сведения по Смоленской губ. заимствованы из брошюры М. Болдырева, «Новая волость», изд. «Красная Новь», М., 1924.

Рязанская губерния [1]

	Наименование уездов	Число вол.	Средняя террит. вол. в кв. вер.	Населенность волости	
				Средняя	Колебания
1	Спасо-Клепиковский	19	169	6 739	2 423—13 845
2	Касимовский	19	128	6 890	2 835—11 489
3	Елатомский	33	133	6 504	2 336—11 018
4	Шацкий	22	133	7 835	2 270—14 199
5	Зарайский	20	116	7 718	3 294—15 243
6	Михайловский	18	137	12 244	8 644—16 436
7	Рязанский	15	158	12 851	5 091—17 968
8	Спасский	29	130	6 984	1 807—14 092
9	Сапожковский	23	145	9 116	2 026—14 775
10	Ряжский	22	110	8 050	2 945—21 189
11	Пронский	19	104	7 861	3 908—12 024
12	Скопинский	17	148	12 876	7 308—17 709
13	Данковский	19	108	7 171	4 147— 8 677
14	Раненбургский	26	100	8 142	3 624—13 628
	По губернии	301	130	8.641	1.807 – 21.189

2 000 жителей, число крестьянских хозяйств уменьшается до 366 и территория—до 56 кв. верст.

Следовательно, если удельный вес дробной волости вообще очень мал, то значительная часть волостей представляет из себя совершенно безжизненные хозяйственные организмы.

Вместе с тем, бросается в глаза неравномерность распределения волостей по уездам, значительная разница в нагрузке уездного аппарата количеством волостных единиц, осложняемая, зачастую, разительным несоответствием между экономическим и политическим удельным весом уездного центра и количеством обслуживаемых им волостей. Например, крупный промышленный город Касимов стоит во главе уезда, имеющего только 19 волостей и 130 000 жителей, а рядом с ним уживается Елатомский уезд, имеющий 33 волости и 214 000 жителей, возглавляемый обывательским городком, лишенным какого-бы то ни было экономического и политического значения, к тому же расположенным в углу уезда.

Мы уже упоминали, что факторы, обусловившие дробление старых волостей, в отдельных губерниях и уездах обладали различной степенью влияния, от чего глубина и объем этого дробления были различны. В то время, как в Велико-Устюгском, напр., уезде Сев.-Двинской губернии число волостей повысилось с 16 лишь до 19, в соседнем, Сольвычегодском уезде, оно возросло с 29 до 42 волостей.

[1] Материалы Адм. комиссии ВЦИК.

Это увеличивало неравномерность в нагрузке уездного аппарата количеством волостных единиц.

В некоторых случаях нагрузка уездного аппарата стала доходить до невероятных размеров в 50—60 волостей, при чем по соседству существовали уезды, насчитывающие менее 10 волостей. Нетрудно представить себе, как отражалась подобная обстановка на задачах управления, если принять во внимание, что во главе большинства уездов стояли обывательские города и революция далеко не везде успела исправить недочеты прежнего территориального деления, переместив уездные центры и изменив границы. Волостная административно-территориальная перекройка не была увязана с изменением уездного деления. Центробежные силы в рамках волостей развивались быстрее, чем в уездах. В своем безудержном, стихийном размахе низовая перекройка давно уже перешагнула через грани хозяйственной и политической целесообразности. Наблюдалась ничем не оправдываемая растрата сил и средств: с одной стороны — возникло много безжизненных территориальных организмов, с другой — наблюдалась невероятная разница в удельном весе волостей и в распределении волостей по уездам. Так например, в Чембарском уезде Пензенской губернии число волостей увеличилось до 45 с населенностью, едва превышающей тысячу жителей, в то время как рядом существовали волости, имеющие свыше 20 000 человек.

Неравномерная нагрузка уездного аппарата во многих случаях переходила в непосильную, при которой исключалась самая возможность надлежащего руководства и контроля над работой низового аппарата со стороны уездного центра.

Такая же неравномерность наблюдалась и в волостях. Таблица, характеризующая нагрузку волостного аппарата количеством сельсоветов:

Тамбовская губерния

Волостей с одним сельсоветом	— 17
» до трех »	— 44
» » 5 »	— 55
» » 8 »	— 61
» » 10 »	— 24
» » 12 »	— 27
» » 15 »	— 25
» свыше 15 »	— 11
	264 в.

иллюстрирует эту ненормальность с чрезвычайной наглядностью: 6,44% волостей имеют лишь по 1 сельсовету на вик, 43,94% — до 5 сельсоветов и 23,86% волостей имеют свыше 10 сельсоветов на вик.

На ряду с этим наблюдается и другая отрицательная черта, стоящая в неразрывной связи с дробностью низового административно-территориального деления: сеть учреждений, обслуживающих деревню, охватывает своим влиянием районы, территориально не совпадающие с волостными административными единицами. В Смоленской губернии на 234 волости имеется 70 судебных участков, 47 следственных, 58 землеустроительных, 53 района милиции, 80 агропунктов, 55 больниц и 54 ветеринарных участка. В Тамбовской губернии на 264 волости имеется— 74 судебных участка, 24 следственных, 69 районов милиции, 40 агропунктов, 23 прокатных, 65 случных, 68 больниц и 47 ветеринарных участков. В Северо-Двинской губернии на 97 волостей имеется 31 судебный участок, 16 агрономических, 9 ветеринарных, 18 землеустроительных и 22 больницы[1].

Эти цифры свидетельствуют, что хозяйственное и социально-культурное строительство не может приспособиться к существующему дробному делению. Помещаемая ниже таблица показывает, что сеть учреждений, обслуживающих деревню, раскинута по уездам внс всякой связи с административным делением.

Наименование уездов	Число волостей	Судеб. уч.	На 1 суд. участок	Следств. участк.	На 1 следств. участок	Район. милиц.	На 1 район волостей	Землеустр. участк.	На 1 зем. уч. волост.	Агропункт.	На 1 агропунк. вол.	Ветеринар. уч.	На 1 вет. участ. вол.	Больниц	На 1 больницу вол.
1. Бельск.	26	7	3,7	4	6,5	5	5,1	3	8,8	13	2	4	6,5	8	3,3
2. Вяземск.	26	7	3,7	3	8,8	5	5,1	7	3,7	4	6,5	5	5,1	6	4,3
3. Гжатск	25	5	5	3	8,3	3	8,3	5	5	4	6,1	5	5	4	6,1
4. Горецк.	14	5	2,9	3	4,7	4	3,5	8	1,8	7	2	5	2.9	7	2
5. Демид.	17	5	3,3	4	4,1	3	5,7	4	4,1	2	8,5	2	8,5	4	4,1
6. Дорогобуж.	13	4	3,1	3	4,1	5	2,7	4	3,1	6	2,1	5	2,7	4	3,1
7. Духовщ.	15	5	3	3	5	4	3,7	6	2,5	6	2,5	3	5	3	5
8. Ельнинск.	17	5	3,3	3	5,7	3	5,7	3	5,7	4	4,1	4	4,1	2	8,5
9. Мстислав.	10	4	2,2	3	3,1	4	2,2	—	—	4	2,2	6	1,8	2	5
10. Рославл.	23	7	3,1	4	5,7	5	4,7	5	4,7	9	2,5	5	4,7	5	4,7
11. Смоленćк	28	11	2,5	9	3,1	7	4	9	3,1	12	2,3	6	4,7	6	4,7
12. Сычевск.	20	5	4	5	4	5	4	4	5	9	2,1	4	5,9	4	5
По губ.	234	70	—	47	—	53	—	58	—	80	—	54	—	55	—

Мы видим, что число волостей, падающих на один судебный участок, колеблется от 2,2 до 5, на 1 следственный участок — от

[1] По материалам Административной комиссии ВЦИК.

3,1 до 8,8, на 1 район милиции — от 2,2 до 8,3, на 1 землеустроительный участок — от 1,8 до 8,8, на 1 агропункт — от 2 до 8,5, на 1 ветучасток от 1,8 до 8,5, на одну больницу — от 2 до 8,5 волостей.

Если просмотреть таблицу распределения этих учреждений по отдельным волостям, можно установить, что из 20 волостей только 3 более или менее насыщены учреждениями, обслуживающими деревню,

Смоленский уезд

Наименование учреждений	Волости																			
	Владимирская	Катынская	Корохоткинская	Хохловская	Цуриковская	Кощинская	Лобовская	Прудковская	Добрянская	Мердинская	Букинская	Селецкая	Палкинская	Досуговская	Каблуковская	Ивановская	Хлыстовская	Любивичская	Руднянская	Юрьевская
1. Медпункты	1	1	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
2. Ветпункты	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	1
3. Агропункты	—	1	1	1	1	1	—	—	—	1	1	1	—	2	2	1	1	—	1	—
4. Судебн. уч.	—	—	—	—	1	—	1	—	1	—	—	1	—	—	—	1	—	—	1	—
5. Следств. уч.	—	—	1	—	—	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—	1	—
6. Район. милиц.	—	1	—	—	1	—	1	—	1	—	—	—	1	—	1	—	—	—	1	—
Итого	1	3	2	1	4	2	2	1	5	1	1	3	1	2	3	3	1	2	5	2

остальные же имеют лишь по одному, по два учреждения. Следовательно, волисполком, стоящий во главе дробной воолсти, ни в коей мере не может обслуживать основные нужды ее населения, так как ему не на что опираться в своей хозяйственной, культурной и административной работе. С другой стороны, население вынуждено со своими повседневными запросами обращаться в разные места, в разные центры, за лечебной помощью итти в одно село, за агрономической — в другое, на суд — в третье и т. д., создается так называемое многоцентрие, отнимающее у населения массу времени и средств.

Сам волисполком при этих условиях стоит в стороне от хозяйственной и культурной жизни волости и у него не может быть надлежащей связи с населением.

Нам остается подвести итоги.

В низовой административно-территориальной перекройке были и положительные и отрицательные элементы. В ее основе лежало несоответствие между территориальной организацией царской волости, приспособленной к задачам помещичьего управления, и хозяйственно-политическими задачами, выдвинутыми революцией.

Низовая территориальная перекройка была детищем революции, грандиозным стихийным процессом, в котором принимала активнейшее участие крестьянская масса. В этом смысле — низовая административно-территориальная перекройка была положительным, прогрессивным явлением; она являлась территориальной революцией.

Но на ряду с этим, в ней был целый ряд отрицательных моментов. По целому ряду причин рабочий класс не мог руководить этим процессом. Фактическим организатором территориальных изменений являлась мелко-буржуазная крестьянская масса, находящаяся в процессе классовой дифференциации. Поэтому на характере территориальных изменений отразились влияния, чуждые интересам рабочего класса. Достаточно указать на то, что через весь процесс красной нитью проходит собственническая идеология крестьянства и активное влияние его кулацких слоев. Это проявилось с достаточной яркостью в период земельного передела, когда основным мотивом измельчания волостей являлось стремление богатых, обеспеченных землей селений сохранить земельные наделы путем выделения в самостоятельную волость. В более поздний период это проявлялось в стремлении к выделению по мотивам налогового характера. Зажиточные деревни под давлением кулацких слоев объединялись в самостоятельные мелкие волости, обзаводились надежным волисполкомом из «своих людей», стараясь при его поддержке противодействовать давлению продорганов. Эти мелкобуржуазные и кулацкие влияния являлись основным источником сепаратизма, способствовавшего образованию излишне-мелких волостей.

В итоге анархической, беcплановой перекройки появились административно-территориальные формации, не приспособленные к разрешению выдвинутых революцией громадных задач.

Дробная волость, стихийно сложившаяся под влиянием узких местных интересов, не могла явиться базой для социалистического преобразования хозяйства; она была экономически-беспомощным организмом, лишенным производственной основы, не имеющим никакой связи с сетью хозяйственных и культурных учреждений, обслуживающих деревню. Не могла она создать и политически стойкого, рационально-организованного аппарата управления.

Конституция 1918 года юридически оформила волисполком, как орган власти, созданный для проведения диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства, правомочный разрешать все вопросы местного значения, являющийся в период между съездами советов высшей властью на территории волости.

Следовательно, волисполком определялся законодательством, как орган власти, способный политически руководить отсталой крестьяской массой, способный выдержать тяжесть выдвигаемых революцией хозяйственных и политических задач.

И то и другое в условиях политической и хозяйственной отсталости деревни требовало формирования волости в качестве

устойчивого экономического организма, тесно связанного в своей работе с уездным центром, с городом, как с проводником классового влияния пролетариата на крестьянство.

Административно-территориальная перекройка такой волости не создала.

Невозможно было строить хозяйственную и социально-культурную жизнь в рамках волости, не обладающей экономическим единством, хозяйственно беспомощной, территориально незначительной, в условиях, когда и без того немногочисленные хозяйственные объекты и культурные учреждения, обслуживающие деревню, раздробились, хаотически распались между волостями.

Единственное достоинство дробной волости, возможность создать близкий для населения аппарат волости, превращалось в свою собственную противоположность в связи с тем, что чрезмерное увеличение числа волостей, не связанное с надлежащей реорганизацией уездов, удалило низовой аппарат от уездного центра, до чрезвычайности затруднив регулирующее влияние последнего, оторвало деревню от города, ослабив политическое влияние пролетариата на крестьянство, и вместе с тем распылило немногочисленные местные политические силы.

Этот «близкий» к населению аппарат на самом деле был чуждым и далеким; формально он был везде советским, а по существу — во многих случаях контр-революционным.

Перечисленные условия привели к тому, что дробная волость не оправдала своего назначения в качестве низовой хозяйственной ячейки, способной осуществлять задачи социалистического строительства в деревне, и политически неустойчивый волисполком, работающий в мелкобуржуазном окружении, при наличии все обостряющейся классовой борьбы, при первых же серьезных испытаниях, в лучшем случае, оказался неспособным их выдержать, а в худшем — стал проводником антипролетарского влияния (вспомним эпоху комбедов).

В условиях мирного строительства процесс административно-территориальной дифференциации изжился бы скорее, и вместо уродливых по форме, разнокалиберных по удельному весу и в массе своей экономически слабых волостей, выросли бы более стройные административно-территориальные организмы. Ведь после того, как с завершением земельного передела у населения отпал основной стимул для волостных территориальных преобразований, на местах стали развиваться центростремительные силы, и в Балашовском, например, уезде по инициативе мест уже в конце 1918 года было проведено сокращение волостей с 72 до 20.

Но обстоятельства сложились так, что этот процесс не получил естественного завершения: мирное строительство было прервано гражданской войной и очередные мероприятия по организации новой волости, отвечающей задачам социалистического строительства, были отложены надолго.

В тяжелой обстановке, в условиях резрушающегося хозяйства, блокады и голода, пришлось пролетариату и беднейшему крестьянству защищать завоевания Октября. От исхода войны зависело самое существование советской республики, поэтому все силы страны были брошены на оборону. Это был период, «когда советы превратились в органы всесторонней мобилизации города и деревни для войны» [1], когда вопросы мирного строительства отошли на второй план.

Административно-территориальная реформа не была завершена, и хотя для всех была ясна необходимость дальнейших территориальных преобразований, но о существенных изменениях в этой области теперь уже не могло быть и речи в виду их отрицательного влияния на проведение военных и хозяйственных мероприятий.

Низовой административно-территориальный перекройке был поставлен барьер постановлением СНК от 15/VII—19 г., допускавшим организацию новых волостей лишь при их населенности не менее 10 000 жителей, при утверждении их НКВД по ходатайству губисполкомов.

Однако стимулы к изменению границ остались, и недостатки низового административно-территориального деления давали себя знать на каждом шагу.

В декабре 1919 года на заседании Организационной секции VII Всероссийского съезда советов тов. Владимирский говорил: «Я не преувеличу, если скажу, что едва-ли хотя один из делегатов съезда, побывавший эти дни по делам исполкомов в НКВД, не обращался к нам с вопросом о выделении той или иной волости, об изменении границ того или иного уезда. При этом во всех этих случаях дело идет о вопросе, требующем немедленного разрешения».

Тяжелые условия эпохи военного коммунизма задержали процесс территориального переформирования. В условиях обостряющейся гражданской войны и усиливающейся хозяйственной разрухи главные мероприятия власти свелись к вопросам обороны, к борьбе с голодом, к поддержке промышленности и транспорта. При общем недостатке хозяйственных благ во главу угла было поставлено принудительное регулирование, центр внимания был перенесен на учет и распределение. Во всех областях хозяйственного управления стал развиваться процесс централизации по вертикали, связанный с тенденцией к передаче наиболее важных отраслей хозяйственного управления от местных советов к филиалам главков.

Беспрерывные мобилизации выкачивали работников на фронт, советы обезлюдели и начали хиреть, оперативные функции все более и более переходили от пленумов советов к их президиумам.

---

[1] Из доклада «Об улучшении советского аппарата и о борьбе с бюрократизмом» на VIII Всероссийском съезде советов. Стенографический отчет.

Срочность и острота возникающих задач при недостатке сил для их выполнения привела к тому, что все важнейшие мероприятия власти начали проводиться в порядке ударных кампаний.

Форма управления стала принимать резко централизованный характер.

Эта обстановка сильнее всего отражалась на низовом аппарате. В то время как экономически более мощные и политически устойчивые губисполкомы и уисполкомы сумели отстоять свои права (постановления VII и VIII всероссийских съездов советов), волисполкомы, не имеющие самостоятельной хозяйственной базы, политически ненадежные, превратились в конце концов в исполнительный, передаточный административный аппарат.

Это было естественным завершением процесса. Соотношение классовых сил внутри страны ухудшалось: на прочности блока пролетариата с крестьянством, спаянного общностью интересов при ликвидации империалистической войны, при захвате земли и власти, стала отрицательно сказываться тяжесть войны и разрухи.

Волисполком, живущий на государственные ассигнования, теряющие всякое реальное значение в связи с расшатывающейся денежной системой, экономически целиком зависел от крестьянства. Политически неустойчивый, оторванный от города, лишенный надлежащего руководства со стороны уездного центра, он ничего не мог противопоставить мелкобуржуазному давлению деревни.

Экономически-беспомощный и политически слабый исполком дробной волости не мог быть стойким проводником советских идей.

«Положение 1920 г.», регламентирующее права и обязанности волисполкома, лишь декларативно наделяет его широкими полномочиями, начиная с охраны революционного порядка и кончая постройкой электрических станций, но не представляет ему никаких реальных возможностей и прав для выполнения даже более скромных задач. По существу он является лишь передаточной инстанцией от уисполкома к сельсоветам и вся его деятельность определяется кругом вопросов исполнительного характера по проведению очередных кампаний и мероприятий: по учету разверстки, сбору продуктов, подлежащих сдаче государству, проведению гужевой и трудовой повинности, проведению мобилизаций, борьбе с военным и трудовым дезертирством и т. д.

При этих условиях самостоятельность волисполкома, его организационная и хозяйственная роль сводится на-нет, население начинает смотреть на него, как на казенный орган, не имеющий никакого самостоятельного значения.

Постепенно на местах начинают развиваться тенденции к сокращению излишнего числа волостей, с целью уменьшения расходов, падающих на содержание волаппарата, так как этот расход при падении авторитета волисполкома все больше и больше принимает в глазах населения характер излишней обузы. Губисполкомы и уисполкомы этот процесс поддерживают, стремясь к качест-

венному улучшению низового аппарата и к улучшению руководства и контроля в связи с уменьшением количества низовых административных единиц. На местах с конца 1919 г. начинает развиваться процесс объединения волостей, причем в первую очередь ликвидируются наиболее мелкие волости, созданные за период революции.

Этот процесс объединения, как и предшествовавший ему процесс распада волостей, характеризуется своей стихийностью и бесплановостью, но в противоположность ему — не влечет за собою существенных территориальных изменений.

Неблагоприятные для хозяйственного строительства условия эпохи военного коммунизма приводят к тому, что процесс объединения развертывается не на перспективной производственной основе: в условиях хозяйственного обнищания и чрезвычайной централизации — волость не имела стимулов к развитию в качестве самостоятельного хозяйственно-административного организма.

Сменившая войну эпоха хозяйственного подъема сконцентрировала внимание советской власти на разрешении первоочередных хозяйственных задач, и волость в этом процессе долгое время играла лишь вспомогательную роль.

В программной речи на VIII Всероссийском съезде советов в декабре 1920 г. т. Ленин указывал, что основой для восстановления нашего хозяйства, промышленности и транспорта является прежде всего продовольственный фонд. Он говорил, что «никакая социалистическая страна невозможна, как государство рабоче-крестьянской власти, если она не может совместными усилиями рабочих и крестьян собрать такой продовольственный фонд, чтобы обеспечить пропитание рабочих, занятых промышленностью, чтобы иметь возможность десятки и сотни тысяч рабочих двинуть туда, куда надо советской власти», «без этого будут только разговоры. Настоящие основы хозяйства — это продовольственный фундамент», и дальше — «мы рассматриваем этот продовольственный фонд, как фонд восстановления промышленности, как фонд помощи крестьянству. Не имея его, государственная власть — ничто. Без такого фонда социалистическая политика останется только пожеланием».

Следовательно, на деревню возлагалась громадная вспомогательная задача, от разрешения которой зависели не только темп, но и самая возможность хозяйственного восстановления. Этот продовольственный фонд нужно было создать во что бы то ни стало, и создавать его приходилось в тяжелых условиях, при катастрофическом положени крестьянского хозяйства, резко уменьшившего посевную площадь, при отсутствии у государства промышленного обменного фонда, в обстановке, усложненной политической отсталостью крестьянства и слабостью низового советского аппарата.

Кровавые уроки белогвардейщины были тяжелой, но хорошей школой для крестьянства. Оно поняло, что только союз с пролетариатом обеспечит ему возможность сохранения политической свободы и захваченной помещичьей земли. В массе своей крестьян-

ство шло за советскою властью. Следствием этого союза явилась победа в гражданской войне.

Но тяжесть хозяйственной обстановки создавала почву для кулацкого влияния, не изжит был политический бандитизм, антоновщина. Нэп ускорил процесс хозяйственного восстановления, но вместе с тем он явился предпосылкой для возрождения и усиления буржуазных элементов в стране. После произведенной за период революции основательной нивелировки среди крестьянства, он явился стимулом экономического подъема кулачества и, следовательно, усиления его политической активности.

Политически неустойчивый, экономически и организационно слабый, низовой советский аппарат был мало пригоден для выполнения новых громадных задач, положиться на него было нельзя, и в первый период нэпа в деревне сохранились методы управления эпохи военного коммунизма. «Положение о волисполкомах от 26 января 1922 г.» служит наглядной иллюстрацией. Определяя задачи волисполкома, перечисляя его многочисленные обязанности, оно не представляет ему ни админстративных, ни хозяйственных прав. Волисполком попрежнему остается органом только исполнительным.

На пути оформления местных органов советской власти, как хозяйственных субъектов, первыми выступили губисполкомы, за ними последовали уики, волость же, как самостоятельная хозяйственная единица, оформилась позднее всех. Пока не развились экономические и политические предпосылки для этого оформления, волость еще могла уживаться в своих тесных территориальных рамках. Процесс хозяйственного восстановления при нэпе и растущий на его основе подъем политической активности крестьянства — выдвинули перед волостью новые задачи, неразрешимые в условиях дробного территориального деления.

С 1922 года процесс сокращения волостей начинает принимать плановый характер, его темп и объем резко повышаются, инициатива и руководство переходят к губисполкомам. В основе этого изменения лежали явления хозяйственно-финансового характера. В эпоху военного коммунизма материальные и денежные источники были централизованы и система местных финансов — аннулирована. В условиях товарного оборота при нэпе финансовый вопрос снова выдвинулся на одно из первых мест и, в виду невозможности сосредоточения всей оперативной финансовой деятельности в руках центра, — был разрешен в форме финансовой децентрализации: в 1921 году система местных финансов была восстановлена. В борьбе с дефицитностью губисполкомы вынуждены были прибегнуть к максимальному сжатию расходных частей своего бюджета и одним из следствий этого явились срочные мероприятия по укрупнению волостей. На формах этого процесса и его результатах мы остановимся потом, в данный же момент познакомимся с положением дробной волости в период нэпа и, в частности, с работой ее исполнительного комитета.

Мы уже указывали, что тяжелые условия эпохи военного коммунизма задержали процесс территориального переформирования, благодаря чему неприспособленная к разрешению задач социалистического строительства дробная волость дожила до нэпа.

При анализе богатого цифрового материала мы имели возможность убедиться в том, что дробная волость, даже пройдя стадию стихийного объединения, является экономически беспомощным организмом, лишенным производственной основы, не связанным с сетью учреждений, обслуживающих деревню. Исполком, стоящий во главе подобной волости, не мог развернуть никакой серьезной работы по линии хозяйственного и культурного обслуживания населения.

Перечисленные недостатки в первые годы нэпа еще более усугублялись бесправным финансовым положением волисполкома. Он не имел никакой хозяйственной самостоятельности, единственным законным источником финансирования являлись для него лишь ассигнования вышестоящих исполкомов.

Уездный бюджет при своей хронической дефицитности мог в то время с грехом пополам покрывать лишь расходы по содержанию личного состава виков, хозяйственные же и культурные потребности волости, как правило, совсем не финансировались и волость вынуждена была сама изыскивать средства на их удовлетворение.

Обследованием ЦКК—РКИ, охватившим в конце 1923 г. низовой аппарат 60 типичных волостей в различных районах СССР, было установлено, что отпускаемых в сметном порядке средств «нехватало даже не удовлетворение основной и главной потребности — содержания администрации» [1]. При этих условиях, «чтобы не дать окончательно замереть жизни деревни, чтобы кое-как сохранить административный аппарат, школу, больницу, отремонтировать дорогу, обеспечить топливом помещения волисполкомов и сельсоветов, — волисполкомы вынуждены были изыскать средства у себя на месте».

Поэтому волисполкомами вводились самые разнообразные самочинные налоги, в широком размере практиковались различные виды натуральной повинности, взималась плата за обслуживание населения как в хозяйственном, так и в административном отношениях, за регистрацию актов гражданского состояния, за справки, за советы. По подсчету Наркомфина волисполкомами взималось в разных местах от 16 до 35 различных самочинных налогов. Население принимало на себя содержание школ, больниц и почтово-телеграфных учреждений по договорам с соответствующими уездными отделами.

В этом местном налоготворчестве, обычно, не было и тени классового подхода, население несло налоговые повинности вне зависимости от состояния отдельных хозяйств, — всех стригли под

[1] «Волисполкомы и сельсоветы». По данным обследования ЦКК и НК РКИ, под редакцией Чуцкаева и Белобородова. С. 99.

одну гребенку — и кулаков, и бедняков, взимая налоги путем простой раскладки «по душам» или «по десятинам».

Недостаточность и случайность финансирования приводили к тому, что все учреждения, обслуживающие деревню, влачили жалкое существование, все основные потребности населения удовлетворялись кое-как, от случая к случаю, о каком бы то ни было хозяйственном плане в волости не могло быть и речи.

Несмотря на быстрый темп своего восстановления, хозяйство страны еще не успело оправиться от ударов, нанесенных войной и разрухой, губернские и уездные бюджеты в то время еще не могли свести концов с концами и обслужить даже основные потребности деревни.

Между тем, экономика крестьянского хозяйства крепла, политическая активность крестьянства росла, хозяйственные и культурные запросы увеличивались. Деревня удовлетворяла их самостоятельно, без плана, без регулирующего влияния местных советов, выделяемые для этого средства расходовались без учета и котроля.

Центральная власть стремилась к унификации обложения сельского хозяйства, а вынужденная политика волисполкомов сводилась к выкачиванию средств путем незаконных налогов и поборов и техника их проведения находилась в противоречии с классовым содержанием советской налоговой политики.

Эти обстоятельства самым отрицательным образом отражались на политическом настроении деревни.

Необходимо было принять решительные и немедленные меры к изменению создавшегося положения, нужно было создать реальное основание для укрепления союза пролетариата с крестьянством, «нужно было показать, — выражаясь словами тов. Сокольникова, — что не только с налогами идем в деревню, что мы идем в деревню с программой действительного культурного и хозяйственного подъема». Лишь на базе этого хозяйственного и культурного подъема, на вовлечении самой крестьянской массы в советское строительство мог нормально развиваться и крепнуть союз пролетариата и крестьянства. Нужно было положить конец хозяйственному развалу и царящему в деревне налоговому хаосу, хозяйственное и культурное строительство необходимо было ввести в плановые рамки, предоставив волости необходимую хозяйственную самостоятельность, известную финансовую автономию, необходимо было превратить волисполком в орган, регулирующий волостное хозяйство.

Эти вопросы со всей остротой становились жизнью в порядок дня, но на пути к оформлению волости в качестве самостоятельного хозяйственного организма, как барьер, стояла ее ничтожная экономическая емкость, являющаяся следствием излишней дробности низового административно-территориального деления.

Волисполком, не имеющий под собой твердой хозяйственной опоры, не имеющий надлежащей связи с учреждениями, обслуживающими деревню, мог быть лишь передаточным административным аппаратом. Между тем, экономические и политические предпосылки для хозяйственного и культурного строительства в деревне были уже налицо, население предъявляло волисполкому большие хозяйственные требования, выполнить которые при создавшейся обстановке он не мог.

Обследование ЦКК — РКИ установило, что волисполкомы РСФСР в 60 процентах отраслей своей работы бездеятельны, в 24% — слабы и только в 16% — удовлетворительны. По итогам этого обследования типичный волисполком нечерноземного района имеет 23,4 заседания в году, на одном заседании обсуждает 4,3 вопроса и в течение года рассматривает в среднем лишь 96,4 вопроса, причем наблюдаются колебания от 416 до 11. В типичном волисполкоме черноземной полосы положение лишь немногим лучше: среднее число заседаний за год 34,4, среднее число вопросов, разрешенных 1 волисполкомом в течение года, — 240 (с колебанием от 508 до 70).

Переписка волисполкомов по главнейшим отраслям их работы распределяется в следующем процентном отношении:

на	финансово-налоговые	вопросы	падает	до	35%	всех бумаг
»	администр.-судебные	»	»	»	22%	» »
»	военные	»	»	»	5%	» »
»	культурно-просветит.	»	»	»	15%	» »
»	земельные	»	»	»	14%	» »
»	коммунальные	»	»	»	8%	» »

Все эти цифры показывают, что главная доля энергии волисполкома уходит на административно-фискальные дела.

Обследование установило, что «подавляющее большинство волисполкомов выявили свою полную хозяйственную несостоятельность», что в деле организации лечебной помощи «в подавляющем большинстве обследованных волостей влияния волисполкомов совершенно незаметно», что в деле народного образования и политпросветработы волисполкомы ни в какой степени не являются координирующими центрами. Даже в таком близком деле, как земельное, роль волисполкома ничтожна: в землеустроительных работах 67% волисполкомов не принимали участия, в области агрономии 85% волисполкомов совершенно не проявили работы, 12% вели работу случайную и слабую и только 3% удовлетворительную; в области распространения сельскохозяйственных знаний 52% волисполкомов не вели никакой работы, 30% проявили случайную и слабую и только 18% работали удовлетворительно.

Эти цифры с поразительной очевидностью свидетельствуют о том, что хозяйственная и культурная жизнь волости шла мимо волисполкома, что никакого регулирующего влияния на нее он не оказывал.

К этому надо добавить, что качественный состав самого волисполкома, несмотря на значительное улучшение по сравнению с прошлым, не стоял еще на должной высоте.

Достаточно указать на то, что в 1923 году в составе выборной части волисполкома было лишь 7,9% рабочих и 48,5% коммунистов, таким образом в руководящем низовом аппарате не было даже партийного большинства.

Положение еще более осложнялось тем, что связь низового аппарата с уездным центром в то время была крайне слаба, контроль и руководство со стороны уисполкома были явно недостаточны. Обследование ЦКК — НК РКИ в 1923 г. «показало, что в своей работе волисполкомы и сельсоветы предоставлены себе целиком» [1].

Подобная обстановка не только создавала возможность для развития административного произвола в деревне, не только приводила к нарушению революционной законности, но при недостаточной классовой выдержанности низового аппарата выступала как важнейший отрицательный фактор в деле смычки рабочего класса с крестьянством.

Среди ряда других причин на недостаточность руководства влияли и недостатки территориальной организации. Достаточно просмотреть таблицу распределения уездов по числу волостей в губерниях РСФСР, чтобы убедиться в этом.

По сведениям НКВД на 15/V — 23 г. соотношение уездов и волостей определялось следующими данными [2]:

Группы уездов по числу волостей	Распределение уездов по числу волостей в губерниях РСФСР	
	Число	%
До 10 волостей	95	23,8
От 11 до 20	162	40,5
» 21 до 30	80	20,0
Свыше 30	63	15,7

Цифры показывают, что большинство уездов перегружены количеством волостных единиц, но надо иметь в виду, что к маю 1923 года многие волости успели уже укрупниться, следовательно, до этого укрупнения положение было еще более тяжелым.

Вопрос о качественном улучшении низового аппарата и об укреплении связи между уездными и волостными центрами упирался в дробность низового административно-территориального деления. Но было еще одно важное обстоятельство, подчеркивавшее недостатки этого деления.

[1] «Волисполкомы и сельсоветы по данным обследования НК РКИ», под редакцией Чуцкаева и Белобородова, М. 1924, с. 21.

[2] «Административное деление СССР по данным на 15/V—23 г.». Изд. НКВД, 1923.

Слабость работы волисполкома определялась не только экономической неорганизованностью волости, не только слабостью волостного аппарата, но и его хозяйственно-политическим бесправием, несоответствием между возлагавшимися на него задачами и реальными возможностями для их разрешения.

Волисполком, являвшийся по Положению от 26 января 1922 г. высшей властью на территории волости, на деле этой властью не являлся. Волисполком обязан был заботиться «о создании широкой сети культурно-просветительных учреждений», об «охране от порчи и расхищения общественных домов», «содействовать всем видам общественной взаимопомощи», словом, волисполком «обязан был принимать все меры к поднятию власти в культурном и хозяйственном отношениях», но никаких материальных прав, никаких законных источников дохода, кроме фиктивной нереальной сметы, у него не было. Он мог «утверждать в должности ответственных работников», но на деле работники всех учреждений, обслуживающих деревню, назначались уездными отделами помимо волисполкома, да и сами учреждения, территориально не совпадая с радиусом влияния волисполкома, ускользали от его контроля. На волисполком возлагалась охрана порядка, борьба с контрреволюцией и уголовными преступлениями, но никаких административных прав он не имел, район милиции находился от него далеко и не был ему подчинен. Словом — при массе разнообразных обязанностей, возлагавшихся на волисполком, ему не предоставлялось ни реальных возможностей, ни прав для их выполнения.

Законодательство отстало от быстро идущей жизни: «Положение о волисполкомах от 26/I—1922 г.» устарело.

За два года деревня шагнула далеко вперед, крестьянское хозяйство окрепло, политическая активность увеличилась, крестьянство в своей подавляющей массе уже целиком шло за советской властью. На базе экономического подъема страны все более и более укреплялся союз рабочего класса с крестьянством.

Перспективы и реальные возможности строительства не укладывались уже в нормы, определяющие права низового аппарата, сами нормы превращались в фактор, задерживающий процесс развития. Выходом могло явиться лишь расширение прав волисполкома и предоставление ему надлежащей хозяйственной самостоятельности. Но этот вопрос упирался в дробность и стихийность низового административно-территориального деления, в экономическую беспомощность большинства волостей. В своих тесных территориальных рамках волость, как самостоятельная единица, развиваться не могла. Ее ничтожный бюджет целиком уходил бы на административные расходы, в ее границах не могли укладываться планы нового строительства — сети школ, больниц, агропунктов и т. п., словом, никаких перспектив развития у нее не было. Остался бы прежний беспомощный волисполком, не связанный

с учреждениями, обслуживающими деревню, удаленный от уездного центра, оторванный от города, как от источника политического влияния рабочего класса на крестьянство. Такому волисполкому нельзя было доверить руководство деревней, поэтому вопрос об укрупнении волостей выдвинулся на очередь, как неотложный.

ГЛАВА ВТОРАЯ

УКРУПНЕНИЕ ВОЛОСТЕЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ

1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РЕФОРМЫ

Вопрос о несоответствии старого административно-территориального деления задачам социалистического строительства ни у кого не вызывал сомнений. Грандиозная по своему объему территориальная перекройка, развернувшаяся после революции, служит лучшим доказательством.

Однако специфические условия первого периода революции не позволили поставить вопроса о территориальном переформировании во всем его объеме, не позволили разрешить его в плановом порядке с необходимой глубиной — с расчетом на приспособление территориального деления к задачам социалистического строительства.

В первый период революции этот вопрос был разрешен стихийно, кустарно и неудовлетворительно, а тяжелая эпоха гражданской войны отсрочила серьезные мероприятия по исправлению административно-территориальных границ.

Когда же с переходом к мирному строительству «хозяйственный фронт выдвинулся перед нами как самый главный и основной» (Ленин, речь на VIII Всероссийском съезде советов), когда был выдвинут вопрос о перспективном общегосударственном плане, — с большей, чем прежде, остротой стало выявляться несоответствие между наметившимися в стране производственными районами и существующими административно-территориальными границами.

Это несоответствие давало себя знать и до революции, во время военного коммунизма оно привело к образованию производственных районов, созданных ведомствами и главками, районов, территориально не совпадавших с границами уездов и губерний [1].

В конечном счете — революция срезала лишь наиболее острые углы, устранила лишь наиболее резкие несоответствия в системе прежнего административно-территориального деления, не изменив этой системы в основном, не слив административных границ с экономическими.

---

[1] Подробнее в докладах на первом заседании Организационной секции VII Всероссийского съезда советов РККиКД.

Сохранились в слегка лишь подправленном виде прежние губернии и уезды, не имеющие в своем территориальном построении никакой производственной основы, созданные в стародавние времена применительно к задачам помещичьего управления.

VII Всероссийский съезд советов в 1919 г. поручил ВЦИКу «практически разработать вопрос о новом административно-хозяйственном делении республики» и Президиум ВЦИК образовал в феврале 1920 г. Административную комиссию, возложив на нее разработку принципов районирования и руководство работой по созданию новых административно-территориальных единиц.

В итоге своих работ Административная комиссия установила, «что несоответствие существующего административного деления новым экономическим и политическим условиям выражается, главным образом: 1) в обширности территории уездов, 2) в неравномерности площади отдельных уездов, 3) в неудачном расположении уездного города и отсюда слабой связи периферии с центром и 4) в несовпадении административного центра с эконономическим центром уезда или губернии» [1].

По мнению Административной комиссии, установление нового административно-территориального деления должно являться делом неотложным. «Это деление должно быть приспособлено к условиям переходного периода, в соответствии с наметившимися, но еще не получившими полного оформления хозяйственными районами».

В основу нового деления должны быть положены 6 признаков:

1) сосредоточение промышленности,
2) сосредоточение технических культур,
3) тяготение населения к промышленно-распределительным пунктам,
4) направление и характер путей сообщения,
5) численность населения,
6) национальный состав.

Первые два пункта принимаются во внимание, главным образом, при определении губернских границ, третий — уездных.

Предпочтение должно оказываться данным районирования промышленности и тяготению к промышленно-распределительным пунктам. Максимальная населенность губерний устанавливается в 2 000 000 жителей, уездов — в 200 000 чел. с колебанием до 50 000 для местностей с незначительной плотностью.

Как правило, сохраняется четырехчленное деление: губерния, уезд, волость, село.

Однако новое деление должно проводиться с расчетом на возможность безболезненного перехода в дальнейшем на трехстепен-

[1] М. Владимирский. «Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов». Доклад на 2-й сессии ВЦИК VIII созыва. М. 1920. С. 6.

ную систему управления. Средством, облегчающим этот переход, является укрупнение сельсоветов и увеличение числа уездов за счет сокращения их территории. Образование областей допускается лишь на окраинах, при наличии определенно выраженного тяготения к крупному промышленному центру.

Такова была, в основном, точка зрения Административной комиссии ВЦИКа.

II Сессия ВЦИК VIII созыва в марте 1921 года утвердила принятые Административной Комиссией общие положения установления границ административно-хозяйственных районов, поручив последней разослать проект районирования на обсуждение мест и учесть мнения губисполкомов.

В своей работе по проведению нового административно-территориального деления Административная комиссия опиралась на местные комиссии, образованные при губ- и уисполкомах.

VIII Съезд советов в декабре 1920 г. постановил ускорить разработку плана районирования. В марте 1921 г. был образован Госплан, уделивший большое внимание вопросам районирования страны. Принципы, выдвинутые Госпланом, в основном, сводились к следующему. Существующее административно-территориальное деление стоит в противоречии с экономическими и политическими задачами советской республики. Никакие частичные изменения улучшить положения не могут. Нужна радикальная территориальная перекройка на основе экономического районирования.

Экономический район мыслится как комбинированная производственная совокупность, охватывающая все основные факторы экономической жизни страны: естественно-исторические ресурсы, плотность населения, хозяйственные объекты, условия транспорта и связи; наличность объединяющего район экономического и политического центра и т. д.

Экономические районы мыслятся, как мощные хозяйственные комбинаты, отличающиеся друг от друга специфическими производственными особенностями, дающими возможность строить хозяйство страны на основе разделения труда между областями, на основе их хозяйственной специализации и широкого междуобластного обмена.

Объединение территорий проводится энергетическим методом, «учитывающим не только элементы движения, но и силы, его производящие, построенном на принципе наименьшей работы при одновременном повышении общей массы производимых благ», основанном на учете перспективных производственных возможностей района на базе его хозяйственных данных с расчетом на применение новых форм использования энергии (электрификация) и новых форм транспортной связи (сверхмагистрали) [1].

---

[1] «Экономическое районирование России». Доклад Госплана III сессии ВЦИК, ст. 7. Изд. ВЦИК, Москва, 1922 г.

Основными звеньями новой системы являются область, округ, район. Каждое звено мыслится, как мощный административно-хозяйственный организм, обладающий суммой административных и хозяйственных прав, обеспечивающей выполнение поставленных перед ним задач.

В ноябре 1921 года СТО, заслушав доклад Госплана, обратился в Президиум ВЦИК с просьбой о создании комиссии по районированию, с участием ведомств и мест, которая и была вскоре образована.

В апреле 1922 г. Президиум ВЦИК утвердил тезисы, выработанные Комиссией, сводившиеся в своей основе к тому, что экономический принцип является определяющим моментом при проведении нового административно-территориального деления, «соответствующего требованию достижения системы управления, обеспечивающей наивысшее развитие производительных сил страны».

Звеньями этой системы являются область, округ и укрупненная волость. Уезд, как лишняя инстанция, упраздняется.

Принципы, выдвинутые Госпланом и Административной комиссией ВЦИК, послужили основными руководящими указаниями для мест. Однако роль центра в административно-территориальной реформе была, главным образом, инструктивно-контрольная.

Руководствуясь общими указаниями центра, места самостоятельно прорабатывали планы административно-территориальных преобразований, исходя из учета хозяйственных, географических, политических, бытовых и национальных особенностей в отдельных губерниях и уездах.

Как правило, работа проводилась через губернские и уездные административные комиссии, губэкосо и — впоследствии — губпланы, при активном участии уисполкомов и уездных съездов советов, а в более поздний период — 1924/25 г. — даже при участии низовых советских органов и крестьянства.

В проведении административно-территориальной реформы за центральными органами оставалось лишь последнее слово: Административная комиссия ВЦИК должна была рассматривать и утверждать планы территориальных переформирований, разработанные губисполкомами.

Несмотря на увязку принципов Госплана и Административной комиссии в постановлениях верховных советских органов, практика реформы пошла разными путями, ярко отразив в местных проектах влияние и экономических и административных факторов.

Несмотря на установление центром экономического приоритета в территориальных преобразованиях, низовая административно-территориальная реформа в силу ряда общеполитических причин отклонилась от линии экономического районирования. В первые годы в практике территориальных преобразований превалировал административный момент. На это были свои причины, которых мы коснемся при анализе фактического материала.

В первый период своей деятельности Административная комиссия ВЦИК предполагала проводить административно-территориальную форму, ориентируясь на организацию мелких уездов, однако, бюджетные соображения заставили изменить эту точку зрения. Президиум ВЦИК 8/IX — 22 г. постановил: «допускать образование новых административных единиц, как требующих больших расходов и большого количества административного персонала, только в случаях исключительной надобности».

Исходя из этих соображений, Административная комиссия отклонила проекты губерний, ходатайствующих об увеличении числа уездов. Например, Воронежский губисполком, представивший в 1921 г. проект расширения сети уездов на 25%, на ряду с укрупнением волостей, получил предложение пересмотреть его в сторону сокращения числа уездов.

Вместе с тем были приняты решительные меры к сокращению числа волостей. Президиум ВЦИК 19/IX — 21 г. предложил губисполкомам «немедленно приступить к ликвидации административных единиц, возникших без утверждения центральных органов власти, после производства всероссийской переписи 1920 года» и «пересмотреть вопрос о существовании административных единиц, возникших без утверждения центральных органов власти, до переписи 1920 г., и там, где в дальнейшем существование таких административных единиц не будет признано необходимым, приступить к упразднению, всякий раз с утверждения центральных органов».

В развитие этого постановления Административная комиссия ВЦИК циркуляром за № 544 от 19/XII — 21 г. предложила губисполкомам провести сокращение излишнего числа волостей с целью экономии средств, указав, что средней нормой населения в волости является 10 000 человек (норма, установленная декретом СНК от 15/VII — 19 г.). В этом циркуляре Административная комиссия разъяснила, что «так как цифра в 10 000 чел. является произвольный и не может быть одинаково применена ко всем районам РСФСР», то «вполне допустимы отклонения от нее, особенно в случаях наличия особо неблагоприятных природных условий».

Дефицитность местного бюджета ускорила процесс сокращения волостей, губисполкомы один за другим начали возбуждать ходатайства об утверждении частичных изменений волостного и уездного административно-территориального деления. Вскоре это явление сделалось хроническим, и Административная комиссия ВЦИК циркуляром от 26/IX — 22 г. за № 304 предложила губернским административным комиссиям «составить и выслать губернский план сокращения уездов и волостей, установив сроком для этого 1/II 1923 года».

В своих руководящих указаниях Административная комиссия обращала внимание мест на необходимость увязки административно-территориальных изменений с принципами экономического районирования. Еще 12/XII—21 г. она в циркуляре за № 523 пред-

лагала «все проекты административного деления до представления их в административную комиссию передавать на заключения областных экономсовещаний, и на заключение губэкосо — в тех местах, где облэкосо не созданы. 26/IX—22 г., предлагая губернским административным комиссиям составить план сокращения уездов и волостей, Административная комиссия ВЦИК указывала, что в качестве желательной меры рекомендуется «составление промышленной и сельскохозяйственной схемы районов, а также районов экономического тяготения». «Имея в виду переход от уездного и волостного деления к порайонному» [1], Административная комиссия предлагала составить и выслать губернскую карту районного деления (циркуляр Административной комиссии ВЦИК от 26/IX—22 г., за № 304).

В течение 1922—1924 гг. по всему СССР прокатилась волна территориальных переформирований, заключавшихся, с одной стороны, в укрупнении волостей и уездов, с другой — в переходе ряда губерний на новую систему территориального деления на основе экономического районирования.

Расценивая укрупнение волостей, как переходную фазу от дробного административного деления к экономическому районированию, мы условно разобьем низовую административно-территориальную реформу на два периода — 1922/23 и 1923/24 гг., рассмотрев каждый из них в отдельности.

Необходимо отметить, что, параллельно с укрупнением волостей и организацией районов, на местах развивался процесс укрупнения сельских советов.

Так как укрупнение сельсоветов не является специфической особенностью какой-либо из форм территориального деления (экономического районирования или укрупнения волостей), мы не станем рассматривать этот вопрос во всей его сложности и значимости.

2. УКРУПНЕНИЕ ВОЛОСТЕЙ В ПЕРИОД 1922—23 гг.

В проектах укрупнения волостей, разработанных и проведенных в жизнь в период 1922—23 гг., предпосылки экономического районирования не сыграли почти никакой роли.

Целый ряд причин привел к тому, что мотивы экономического районирования не получили тогда превалирующего влияния на ход реформы.

Прежде всего экономическое районирование *являлось колоссальным преобразованием, которое в своем объме не ограничивалось коренной реорганизацией административно-территориального деления, но влекло за собой радикальное изменение всей системы управления, перестройку всего аппарата пролетарской диктатуры.*

[1] Разрядка наша.

Хотя и заманчива была мысль о реконструкции аппарата управления на базе территориальных преобразований, обеспечивающих возможность наиболее интенсивного развития производительных сил страны, но выполнение этой задачи в тяжелых условиях переходного периода, — без опыта, без практической проверки результатов реформы, — казалось и центру и местам делом слишком рискованным.

Поэтому XII партсъезд в апреле 1923 г., заслушав доклад т. Рыкова о районировании, решил, что, хотя прежнее административно-хозяйственное деление республики и не соответствует новым политическим и экономическим потребностям страны, но «введение новой системы административно-хозяйственного деления требует осторожного подхода и большого срока для своего окончательного проведения». «Считая план нового хозяйственно-административного деления лишь предварительной рабочей гипотезой, нуждающейся в дополнении, проверке и разработке на основании опыта», съезд нашел возможным допустить проведение экономического районирования помимо Украины лишь в двух областях — промышленной (Урал) и сельскохозяйственной (С.-Кавказ) в виде опыта.

Отмеченная причина являлась основной, но не единственной.

В описываемый период местный бюджет еще не окреп, в рамках губерний и уездов шла отчаянная борьба за его восстановление, за его равновесие и устойчивость. Проводить при этих условиях радикальные преобразования, перестраивать — хорошо ли, плохо ли — но уже сложившиеся административно-хозяйственные организмы и налаженные аппараты было опасно.

Губисполкомы отчаянно цеплялись за каждый кусок своей территории и в стремлении к сохранению экономической емкости своих губерний были весьма оппозиционно настроены ко всяким территориальным урезкам и передачам. При этих условиях уездная и низовая территориальная реформа, как правило, приводилась без нарушения губернских границ.

В проекте Госплана район входил в общую систему территориального деления, как ее составное звено, экономическое районирование мыслилось, как реформа, стройная сверху донизу. Формирование районов в рамках уездов с ориентацией на незыблемость губернских границ уже по самому своему существу было бы извращением реформы.

Кроме того — метод экономического районирования обладал тем практическим неудобством, что требовал в качестве предпосылки реформы огромной работы по выявлению экономической физиономии районов, требовал большого срока для предварительной проработки, в то время как бюджетные соображения заставляли форсировать вопросы низовой реформы, выдвигая ее в плоскость немедленного проведения.

Наблюдались случаи, когда места, несмотря на ряд категорических постановлений центра о запрещении проводить в жизнь

административно-территориальные изменения без санкции Административной комиссии ВЦИК, все-таки свои мероприятия осуществляли.

Эти отклонения от установленного центром порядка касались не только мелких, но и крупных изменений: Самарский, например, губисполком, представивший весною 1923 г. в Административную комиссию ВЦИК проект укрупнения волостей, провел его в жизнь несмотря на то, что он был центром отвергнут и возвращен для переработки. Эти факты, разумеется, зависели не от недисциплинированности губисполкомов, а от катастрофического финансового положения губерний.

Среди всех причин, влияющих на характер низовой реформы, огромную роль сыграло и то, что сама методология низового экономического районирования в то время не была еще надлежащим образом разработана. Госплан дал лишь принципиальные, общие установки, конструирование же районов применительно к специфическим условиям отдельных частей Республики явилось делом мест. В дальнейшем мы увидим, по каким путям пошла их творческая инициатива и в каких формах выкристаллизовалась новая волость-район, в данный же момент отметим, что, если вообще трудно указать из центра конкретные, ясные, точные принципы низового экономического районирования применительно к многообразию всех природных, хозяйственных и бытовых особенностей колоссального государства, то в описываемый момент эта задача была совершенно невыполнимой.

Сами экономические признаки, по которым можно было строить районную волость, в то время не обладали достаточной устойчивостью: сельское хозяйство, выбитое из колеи тяжелыми условиями войны и разрухи, еще не успело прочно встать на ноги. Это находило конкретное выражение в неоформленности экономического тяготения, в непрочности и случайности хозяйственных связей, в слабости развития технических культур, в плохом состоянии путей сообщения и т. д. В то время трудно было предусмотреть, в каком направлении будет развиваться экономика крестьянского хозяйства в отдельных районах, какие экономические признаки станут преобладающими, какие хозяйственные центры будут отмирать и какие развиваться, по каким линиям пойдут новые железные дороги и шоссе, изменяющие экономические связи.

Совокупностью перечисленных причин было обусловлено то явление, что низовая административно-территоральная реформа периода 1922—23 гг. отклонилась от принципов экономического районирования и свелась к укрупнению волостей, определяясь в основном соображениями финансового и административного характера. В большинстве случаев губисполкомы принимали за основу указанную центром норму в 10 000 жителей, варьируя эту цифру

в зависимости от состояния местного бюджета и в основном ориентируясь на создание волости, удобной для администрирования, следовательно, учитывая ее размеры, плотность населения, число жителей, характер расселения, радиус расстояния селений от волисполкома, состояние путей сообщения и т. д.

Определяющим моментом, таким образом, являлись не мотивы экономического районирования, а административные и бюджетные соображения. Ориентация была не на создание экономически организованной волости, а на сокращение дефицита в уездных и губернских бюджетах и на улучшение условий для администрирования путем уменьшения числа волостей и качественного улучшения низового аппарата.

В большинстве случаев не было даже стремления создать экономически мощную волость и при столкновении экономического мотива с административным — предпочтение оказывалось последнему.

Территориальная реорганизация проводилась в спешном порядке в условиях недостаточной изученности экономики районов. Впоследствии места не без основания жаловались на то, «что наиболее существенные затруднения заключались в недостаточном, а иногда и в совершенном отсутствии материалов и в краткости срока для выполнения работы» (Брянский гик. Материалы Административной комиссии ВЦИК).

Процесс сокращения уездов не был надлежащим образом согласован с планом сокращения волостей. Значительное количество уездов было ликвидировано до и после волостной реформы.

Самое перераспределение территорий по уездам имело в своей основе не приспособление административно-хозяйственного управления к природным и экономическим особенностям территории, а выражалось лишь в стремлении округлить и укрупнить уезды путем ликвидации наиболее слабых из них, с целью создания бюджетного равновесия в остальных.

Так как низовая территориальная реформа повсеместно проводилась в рамках губерний и уездов, зачастую наблюдались случаи, когда пограничные волости находились в 10—15 километрах от уездного центра соседней губернии и в 70—80 — от своего, с другой же стороны — реформа, в основном, являлась *не перераспределением территории по экономическим признакам, а приспособлением новых волостей к уездным административным границам.*

В зависимости от административных соображений волости во всех губерниях укрупнялись путем механического их объединения. Губисполкомы и уисполкомы предпочитали мириться с отсутствием экономической однотипности в новых волостях, с их неправильной геометрической конфигурацией, чем допускать дробление старых волостей с целью выделения из них селений для передачи в разные волости в зависимости от экономического тяготения к разным волцентрам.

Дробление старых волостных границ казалось им мерой, совершенно неприемлемой по соображениям административного, землеустроительного и, главным образом, налогового характера.

В этом отношении повсеместно наблюдалась одна и та же картина.

В Брянской губернии «при объединении волостей старались избегать нарушения волостных и уездных границ и допускали дробление лишь в исключительных случаях» (Материалы Административной комиссии ВЦИК).

Воронежский губисполком прямо указывал, что «особенно опасным является перечисление отдельных сел и деревень из одной волости в другую, могущее породить административную путаницу», и его директива в этом вопросе свелась к тому, «что географические и бытовые основания при отсутствии данных о неудобствах или удобствах землеустроительного и особенно налогового характера не должны считаться исчерпывающими и обязательными» (Объяснительная записка к проекту укрупнения волостей, Материалы Административной комиссии ВЦИК).

Аналогичная картина наблюдалась даже в губерниях, ставших на путь наиболее жесткого укрупнения волостей. В качестве типичного примера можно остановиться на Саратовской губ.: «Ломку границ существующих волостей сессия признает крайне нежелательной, допустимой лишь в исключительных случаях» (Постановления II сессии Саратовского гика XII созыва — май 1923 г.).

По тем же соображениям не принимались во внимание и национальные мотивы: Нижегородский губисполком не выделил национальных волостей, несмотря на протесты населения, а Саратовский создал волости смешного типа: русско-татарские, татаро-мордовские, русско-татаро-чувашские и т. д.

Планы территоральных преобразований, как правило, прорабатывались губернскими и уездными административными комиссиями, рассматривались уисполкомами и утверждались сессиями губисполкомов. Волисполкомы и население непосредственного участия в разработке этих планов почти нигде не принимали. Следствием этого являлась несогласованность реформы не только с желанием населения, но и с принципами административного районирования. В проектах укрупнения волостей встречалось немало ошибок, из которых многие были настолько явными, что их приходилось исправлять уже при самом проведении в жизнь утвержденного центром проекта. В некоторых случаях эти исправления были очень значительны. Воронежский, например, губисполком при проведении проекта укрупнения вынужден был произвести слияние 5 волостей, выделенных по проекту в самостоятельные административные единицы, выделить 3 новые волости и в 7 волостях переместить волцентры.

Реформа, проводившаяся в описанных условиях, разумеется, не имела ничего общего с принципами экономического райониро-

вания. До какой степени иногда доходило игнорирование этих принципов, показывает пример Царицынской губернии.

Отвечая на циркулярный запрос Административной комиссии ВЦИК о принципах и формах проведенного укрупнения волостей, Царицынская губернская административная комиссия так характеризовала свою работу: «Вопрос об укрупнении волостей возник, главным образом, из побуждения сократить расход по содержанию их, с одной стороны, и, с другой — улучшить за счет сокращения качественный состав технических работников волисполкомов и сельсоветов». «При укрупнении минимальная норма населения волости была взята в 10 000 душ, территория и расстояние от населенных пунктов во внимание не принимались». Соображения «в отношении качественных норм сосредоточения вокруг укрупненных волисполкомов деятельности различных ведомственных учреждений, заведений, предприятий и пр. также не принимались во внимание в силу того, что до сего времени викам не предоставлены административные права не только в области деятельности разных ведомственных учреждений, но и в сфере своей непосредственной деятельности»[1]. Этот факт настолько ярок, что не нуждается в комментариях.

В итоге территориальной реформы 1922—23 гг. появилась волость, экономически неорганизованная и в подавляющем большинстве случаев — хозяйственно слабая.

Помещаемая ниже таблица свидетельствует, что в огромном большинстве губерний процент сокращения волостей не превышает 30—40, процесс укрупнения волостей не увязывается с укрупнением уездов, территория и населенность волости в большинстве случаев увеличиваются незначительно.

Мы не будем останавливаться на экономической характеристике маломощных волостей, появившихся в итоге реформы 1922—23 г., и ограничимся лишь тем указанием, что огромное большинство из них не могли просуществовать и 2 лет: жизнь потребовала дополнительного укрупнения.

Крупные волости оказались более устойчивыми организмами, однако и в их территориальном построении элементы экономической организации территории не играли почти никакой роли.

Мы ограничимся лишь одним типичным примером в качестве достаточно яркой иллюстрации: помещаемая ниже таблица территориального деления Балашовского уезда Саратовской губернии показывает, что большинство волостей не имеют в своем построении производственной основы, тяготеют и в хозяйственном и в культурном отношении к чужим волцентрам.

---

[1] Отношение Царицынской губернской административной комиссии от 5/X—23 г., № 8702.

Итоги т рриториальной реорганизации периода 1922—23 гг. по материалам Адм. комиссии ВЦИК.

№№ по пор.	Наименование губерний	Время утверждения проекта	Число уездов		Число вол.		% сокращ.		Сред. пл. вол.		Сред. населен. вол.	
			до сокр.	после	до сокр.	после	уезд	вол.	до сокр.	после	до сокр.	после
1	Тверская	22/VI-22 г.	9		269	166	—	38	179	300	6 330	10 759
2	Нижегородская . . .	10/VI-22	18 у+1 р.	18 у+1 р.	299	204	—	32	172	231	6 494	8 303
3	Брянская	22/VI-22	5	5	108	74/87	—	31	230	321	9 605	13 110
4	Воронежская	4/I-23	13	12	310	192	8	32	188	269	10 000	15 000
5	Н.-Николаевск. . . .	14/II-23	5	5	161	83	—	49	813	1 578	8 713	15 705
6	Иркутская	14/II-23	9	9	133	86	—	35	5 285	8 112	4 258	6 523
7	Алтайская	14/II-23	3	3	139	128	—	8	1 365	1 473	12 000	13 000
8	Челябинская	14/II-28	7	5	132	90	29	32	647	948	10 000	14 711
9	Орловская	14/II-23	8	8	155	67	—	57	154	318	9 773	20 198
10	Петроградская . . .	14/II-23	10	8	160	103	20	35	300	500	5 929	9 210
11	Витебская	15/II-23	10	7	167	70	30	58	212	506	8 072	19 257
12	Тверская	27/IV-23	4	4	64	24	-	65	282	738	10 688	27 692
13	Курская	27/IV-23	15	15	225	172	—	23	181	237	12 066	16 200
14	Гомельская	9/V-23	10	9	171	85	10	50	342	707	13 041	26 235
15	Самарская	Явочн. пор. в 1923 г.	7	6	320	179	14	44	320	500	8 000	14 000
16	Костромская	24/X-23	7	7	137	62	—	55	215	479	5 444	11 306
17	Саратовская	12/XI 23	12	9	275	107	25	61	242	749	9 260	23 631
18	Пензенская	12/XI-23	13	13	283	192	—	32	141	208	136	10 518
19	Ярославская	14/XI-23	10	7	157	76	33	52	190	406	500	14 000
20	Царицынская	19/XI-23	7	6	125	75	14	40	668	1 114	7 886	13 143

Примечание. В таблице отражено лишь изменение уездного деления, охватываемое проектами сокращения волостей. Следует иметь в виду, что многие уезды были ликвидированы независимо от этих проектов

Волости Балашовского уезда Саратовской губернии после укрупнения 1923 г.

№№	Название виков	Торговое тяготение	Больницы	Ветерин. участки	Агропункты	Прокат. пункты	Народн. суд	Народн. след.	Почта	Телеграф	Станция жел. дор.
1	Аркадакский .	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	Кр.-Звездинский	Аркад.	Ключи	Аркад.	Аркад.	Аркад.	Аркад.	Аркад.	1	Аркад.	Кист.
3	Кр.-Знаменский	Аркад.	Аркад.	Аркад.	Аркад.	—	Аркад.	Аркад.	1	1	1
4	Еленский . . .	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5	Крашневский .	Елань	Елань	Елань	Елань	Елань	Елань	Елань	1	Елань	Елань
6	2-й Ивановский	Балаш.	Балаш.	1	Балаш.	—	Балаш.	Балаш.	1	Свят.	Свят.
7	Козловский . .	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.
8	Падовский . .	Балаш.	Балаш.	Балаш.	1	1	Вихл.	Ромам.	1	1	1
9	Тростянский .	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.	1	Балаш.	Балаш.	Балаш.	Балаш.
10	Турковский . .	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
11	Кр.-Коленский	Турк.	Турк.	Турк.	Турк.	Турк.	Роман.	Турк.	1	Турк.	Турк.
12	Пугачевский .	1	Реп.	1	1	1	1	Турк.	1	1	Верт.
13	Репьевский . .	Там.	1	Мак.	Мак.	Реп.	Мак.	Турк.	1	1	Верт.
14	Самойловский .	1	1	1	1	1	1	Балаш.	1	1	1
15	Казачинский .	б/Сам.	1	Лун.	1	—	Лун.	Балаш.	1	1	Сам.
16	Луначарский .	Балаш.	1	1	Каз.	—	1	Балаш.	1	1	Балаш.
17	Романовский .	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Сведения взяты из «Отчета о деятельности Балашовского уисполкома 18 созыва за 1924/25 операц. год», с. 18.

Таким образом укрупнение волостей, подготовленное и проведенное в период 1922—23 гг., явилось лишь переходной мерой, позволившей сократить расходы на аппарат, лучше его обеспечить, качественно улучшить и создать более благоприятные условия для администрирования.

Но оно ни в какой мере не разрешило основной задачи, не создало устойчивой экономически-организованной волости, способной строить свое хозяйство на плановых началах с расчетом на его рост. Оно не создало в рамках волостных границ материальной основы, на которой волисполком мог бы развертывать свою работу по хозяйственному и культурному обслуживанию крестьянства.

Без этой основы волисполком не мог охватывать своим влиянием экономическую и политическую активность деревни, не мог руководить развивающимися в ней процессами.

Выше мы указывали, что экономические и политические предпосылки для организации самостоятельного волостного хозяйства были уже налицо, что жизнь выдвигала эту задачу в порядок дня, как неотложную.

В связи с принятым в ноябре 1923 г. «Положением о местных финансах», разрешившем в положительном смысле вопрос о волбюджете, и с последовавшим за ним «Положением об имуществах местных советов» — волость получила правовое оформление в качестве самостоятельного хозяйственного организма.

Но территориальная реформа 1922—23 г., проводившаяся под знаком финансовых и административных соображений в порядке срочности в условиях, когда бюджетные дефициты висели, как дамоклов меч, не создала экономически мощной волости. В подавляющем большинстве случаев в волостях были созданы лишь первичные хозяйственные предпосылки для введения волбюджета, и экономическая емкость волости была так мала, что невозможно было думать о реальности бюджета в ее тесных территориальных рамках.

Поэтому в большинстве губерний, проведших укрупнение волостей, пришлось поставить вопрос о дополнительном укрупнении, а в той группе губерний, где еще сохранилась прежняя дробная волость, пришлось приступить к реформе с новыми требованиями — с стремлением создать экономически-мощную волость, устойчивую в бюджетном отношении.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАЙОНА ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРИЗНАКАМ

Период 1924—25 гг. в основном определяет работу по укрупнению волостей, поэтому мы подробнее остановимся на формах этого процесса и его результатах, проследив — насколько низовая административно-территориальная реформа в нерайонированных губерниях РСФСР была согласована с принципами экономического районирования.

Эти принципы медленно, но верно пробивали себе дорогу, и стремление создать экономически мощную волость находилось в неразрывной связи с желанием придать ей экономическую однотипность, примирив по мере возможности экономический мотив с административным.

Выше, говоря о принципах Госплана и Административной комиссии ВЦИК, мы могли заметить, что они, определяя методологию территориальной реформы, центр тяжести относили к вопросу формирования крупных единиц — областей и округов, с одной стороны, губерний и уездов — с другой.

В первый период своей деятельности ни Госплан, ни Административная комиссия ВЦИК точных, четких принципов низового административно-территориального деления не дали, ограничившись общими указаниями принципиального характера.

В данный момент мы подробнее остановимся на принципах низового экономического районирования и, в частности, проследим, в какие конкретные формы вылились они при практическом проведении реформы в административно-территориальных единицах, перешедших на райсистему.

Теоретики экономического районирования сходятся на том, что «основная задача низового районирования — увязать в общей причинной связи всю сложность естественных, исторических, экономических и культурно-социальных условий в пределах волости, создать наиболее благоприятную среду для правильного обслуживания населения государством, определить основные черты правовой и хозяйственной структуры и организационные формы, какие нужно придать районной волости, чтобы обеспечить необходимые условия для рационального построения волостного хозяйства в целом, а также наметить те мероприятия, какие могли бы способствовать укреплению и развитию хозяйственной деятельности населения волости.

Основная предпосылка низового районирования — выделение целостной экономической единицы, в которой разные элементы ее экономической характеристики — сельское хозяйство в его отдельных отраслях, промысловая деятельность, организация труда, рыночные отношения, — находясь во взаимной связи и обусловленности, определяли бы тип волости сельскохозяйственной, культурно-промысловой и т. д., подчеркивая вес и значение отдельных отраслей внутрихозяйственной деятельности. Районная волость даже одной своей характеристикой указывает основные черты своего производственного уклада, который и определяет задачи хозяйственного строительства»[1].

Таким образом, основой построения районной волости является ее хозяйственная однородность, условием ее роста — экономическая мощность; вся территория волости должна тяготеть к рай-

---

[1] «Районирование СССР». Сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 г. Изд. «План. хоз.». Госплан СССР. М.-Л. 1926 г., с. 227.

центру, являющемуся не только административным, но и хозяйственно-культурным центром тяготения; районная волость является низовой производственной ячейкой, объединяющей в своих границах деятельность основных хозяйственных и культурных учреждений, обслуживающих деревню; объем прав низового аппарата должен быть рассчитан на возможность самостоятельного разрешения всех непосредственно стоящих перед нею задач.

Необходимо отметить, однако, что практическое осуществление этих принципов встречает на своем пути целый ряд препятствий. Волость является, главным образом, единицей сельскохозяйственной и строить ее территорию на основе ее главного, определяющего признака, зачастую невозможно в силу того, что сельскохозяйственные районы слишком разновелики по своему территориальному объему и иногда слишком велики для администрирования.

Экономическое обследование Тульской губернии, предшествующее районированию, показало, что есть сельскохозяйственные районы, охватывающие территорию до 300 000 гектаров с населением до 180 000 человек, и рядом с ними существуют районы в 45 000 гектаров с населенностью до 25 000 жителей. Такие же факты отмечались и в других местах. Следовательно, в силу необходимости приходится или искусственно дробить эти районы, разрушая их экономическую цельность, или создавать для волостей разнотипные аппараты власти.

Экономические признаки, определяющие тип волости-района, должны находиться «во взаимной связи и обусловленности», но на практике очень часто встречается, что отдельные признаки, переплетаясь в разных сочетаниях, взаимно нивелируют друг друга и конструировать территорию района приходится не на их совокупности, а на каком-нибудь одном из них, наиболее резко выраженном. Поэтому в большинстве случаев при практическом проведении низового районирования за основу приходится брать не совокупность разграничительных признаков, а объединяющий, синтезирующий признак экономического тяготения, зачастую сужая его до уровня торгового тяготения.

Однако размеры экономического тяготения определяются удельным весом центра, следовательно, территориальный охват его влияния в отдельных случаях чрезвычайно разнообразен. Возникает очень сложный вопрос: что лучше — перегружать-ли район территорией или допускать организацию промежуточных районов, экономически слабых.

При экономическом районировании статистический объем района (территория, населенность), как правило, весьма значителен и расширять его за пределы экономического тяготения — не рационально, организация же маломощных районов обрекает их на безусловный хозяйственный застой.

Возникает и другой вопрос: по мере удаления от центра — сила экономического притяжения слабеет, и на периферии, за-

4*

частую, невозможно определить, к какому из соседних райцентров нужно отнести пограничные селения. Но и этим дело не ограничивается. Область и округ формируются вокруг мощных экономических и политических центров, устойчивость экономического тяготения там, обычно, не вызывает сомнений. Совсем другое дело получается в волости-районе, где, зачастую, невозможно выявить центр экономического тяготения, особенно в местности с мелкими поселениями.

При экономическом районировании должны строго учитываться перспективы развития, центром административно-хозяйственной единицы надо намечать экономически-развивающийся пункт и вокруг него объединять территорию. Но на практике часто встречаются такие случаи, когда рядом существует несколько конкурирующих между собою центров или когда имеются два центра, из которых один экономически замирает, но все еще сохранил хозяйственное влияние на периферию, другой неуклонно развивается, но надлежащего влияния еще не приобрел.

Все эти обстоятельства говорят за то, что и принцип экономического тяготения, несмотря на свой синтезирующий характер, является признаком очень условным: строго очерченных естественных границ район не имеет.

Есть и еще одно весьма существенное затруднение. Организация низовой хозяйственной ячейки по экономическим признакам представляется делом крайне сложным не только потому, что трудно из разнородного территориального массива выделить хозяйственно-целостные единицы, обладающие специфическими производственными особенностями. Трудность выделения экономически целостных низовых единиц еще более осложняется затруднительностью объединения в них хозяйственных задач с задачами управления.

Если статистические признаки (территория, населенность) не играют большой роли в единицах крупного масштаба (областях, округах), то в волости или районе они приобретают актуальнейшее значение в связи с задачами административно-политического характера, в связи с задачами управления, приближения власти к населению и вовлечения масс в советское строительство.

В рамках могучего хозяйственного организма (область, округ) можно сочетать экономические задачи с политико-административными путем хотя бы расширения объема прав местных органов власти. Несравненно труднее в рамках волости-района увязать экономический момент с административным, создать из волости организм, приспособленный к наилучшему использованию производительных сил, с одной стороны, а с другой — создать политически стойкий аппарат власти, обеспечивающий руководство рабочего класса крестьянством, в то же время близкий к населению, имеющий возможность без перебоев обслуживать его повседневные потребности.

Для того, чтобы низовая единица могла, как хозяйственный организм, нормально развиваться, необходимо увеличить ее экономическую емкость путем очень значительного во многих случаях укрупнения. Но значительное расширение территории и увеличение населенности затрудняет нормальную работу аппарата, ухудшает связь его с сельсоветами и удаляет его от населения. Низовой же руководящий аппарат (вол-райисполком) по самой своей природе должен быть одним из активнейших аппаратов управления во всей советской системе. Прав был тов. Рыков, указывая, что «значение волости — гигантское».

«Если вы возьмете весь аппарат советской власти, то волость отличается той особенностью, что она является самой рабочей частью всей нашей советской машины. Волость непосредственно соприкасается с громадной массой крестьянства, волость есть конечный пункт, через который проводятся в жизнь все наши мероприятия в области земледелия, в области агрономии, в области налоговой политики, в области культурной работы среди крестьян и т. д. и т. п. Если целый ряд звеньев можно рассматривать, как простые передаточные ремни, то в волости мы имеем резец, который связывает нас с крестьянством и с массой крестьянского населения» [1].

При этих условиях близость власти к населению, ее способность лучше и быстрее обслуживать крестьянство приобретает исключительное значение, тем более, что наш политически отсталый союзник склонен судить о советской власти по работе тех ее органов, с которыми он непосредственно сталкивается.

Кроме того, отдаленность власти больше всего бьет по деревенской бедноте, по безлошадным.

XII съезд РКП (б) дал определенную директиву: «Укрупнение волостей необходимо производить с величайшей осторожностью и с полным учетом интересов широких масс крестьянского населения» [2].

Разумеется, приближение власти к населению определяется в конечном счете не только расстоянием до волисполкома, а способностью волисполкома и сельсовета полнее, скорее и лучше обслуживать потребности населения. Другими словами, территориальное удаление власти от населения при укрупнении волостей может с избытком компенсироваться расширением объема прав низовых органов и передвижкой ряда функций сверху вниз, от уезда к волисполкому и от волисполкома к сельсовету. Этим способом при районировании и нейтрализуется опасность отрыва аппарата от масс.

Однако в первый период нэпа в условиях 1923—24 года крутой поворот от бесправия низового аппарата к наделению его

---

[1] Стенографический отчет XII съезда РКП(б), с. 431.
[2] Там же, с. 575.

огромной самостоятельностью, необходимой для работы в районной волости, не без основания представлялся и центру и местам мерой слишком резкой и преждевременной.

Объем прав аппарата ограничивается его способностью являться орудием классового влияния, быть надежным проводником советских идей. Низовой аппарат в этом отношении работает в исключительно тяжелых условиях. Он имеет дело с деревней, с мелкобуржуазной крестьянской массой, находящейся в процессе классовой дифференциации, он ведет работу в условиях обостренной классовой борьбы при наличии упорного сопротивления кулачества. У него нет под руками экономически и политически организованного пролетарского кадра, на который он мог бы опираться в своей работе, он сам должен организовывать бедноту и вводить в советское русло экономическую и политическую активность середняка.

В описываемый период у многих не было уверенности в том, что низовой советский аппарат справится с своими хозяйственными задачами и явится надежным политическим руководителем крестьянства, несмотря даже на свое качественное улучшение, как следствие сокращения числа аппаратов и более правильного распределения работников по звеньям советской системы.

Положение еще более осложнялось тем, что увеличение объема волости до рамок района во избежание отрыва аппарата от масс должно было сопровождаться передоверием прав и оперативных функций сельским советам, качественно слабым и политически невыдержанным.

Эти обстоятельства, с одной стороны, определяли собою слишком осторожный подход к реформе и задерживали темп проведения экономического районирования, с другой стороны, они, переплетаясь с разнообразием экономических условий в отдельных частях СССР, приводили к тому, что принципы построения районов в отдельных административно-территориальных единицах, перешедших на районную систему, были несколько отличны друг от друга. Надо иметь в виду, что в 1924 г. опыт экономического районирования был крайне незначителен; не было еще установлено, не было на практике проверено, как надо строить район — на совокупности ли всех его хозяйственных данных с расчетом на его экономическую устойчивость или на учете специфических признаков, определяющих характер его развития.

Мы вкратце ознакомимся с методологией низового районирования в ряде республик и губерний, перешедших на районную систему, дополнив этот обзор материалами из проектов Вятско-Ветлужской области и ЦПО.

УССР строила районы, как мощные хозяйственные единицы, устойчивые в бюджетном отношении и экономически однотипные, причем определяющим признаком являлось сельскохозяйственное и хлебо-торговое тяготение.

На Урале районы были созданы в рамках уже готовых округов и в основу низовой реформы было положено стремление создать район, удобный для администрирования, центр которого по возможности объединял бы в экономическом отношении территорию района и был связан с нею удобными путями сообщения.

В БССР выбирались в качестве райцентров торгово-промышленные пункты, и вокруг них объединялась территория по принципу экономического тяготения.

В Сев.-Кавказском крае главными признаками служили — плотность населения, национальный состав, особенности сельскохозяйственной культуры, характер расселения, условия транспорта и связи.

Омская губерния за основу построения районов принимала однородность организационных форм сельского хозяйства, экономическое тяготение и финансовую мощность района.

Тульская губерния стремилась создать экономически целостные районы, группируя территорию вокруг крупных хозяйственно-культурных центров.

В Республике немцев Поволжья определяющими признаками служили экономические условия и национальный состав.

В проекте районирования Сев.-Двинской губернии принципы низового районирования формулированы следующим образом: «Каким образом мы строили наш район? Прежде всего на экономической основе. Предварительно, прежде чем установить эти районы, мы произвели тщательное сельскохозяйственное районирование, только после точного учета на территории этого района статики и динамики хизяйства, мы определили эти районы, которые и облекли в административную форму. Следовательно, в первую очередь мы определили район, как экономически целостную и законченную хозяйственную единицу. Это не просто административная единица и не административно-хозяйственная, а прежде всего хозяйственно-административная» [1].

Наконец, в проекте организации Вятско-Ветлужской области было указано, что «организуемая районная волость мыслится не только как административный центр, но, главным образом, как культурная и хозяйственная ячейка, построенная на принципе хозяйственной целесообразности» [2].

Совещание работников по районированию ППО 1/XI—1924 г. установило следующие принципы низовой реформы: «Район должен быть построен по экономическому тяготению населения. Необходимо также стремиться увязать и остальные элементы, определяющие однородность его, как-то: почва, сельское хозяйство, промышленная деятельность и т. д.».

---

[1] Доклад в Административной комиссии ВЦИК.
[2] Материалы по организации и районированию ВО., кн. III.

Уже из этой краткой характеристики мы видим, что в районированных республиках и губерниях принципы построения низовой сети и техника проведения реформы отличались своеобразными местными особенностями, но все же в построении районов превалировал принцип экономического тяготения и самое построение проводилось в рамках однородного хозяйственного массива (округ), причем в огромном большинстве случаев не округ дробился на районы, а совокупность районных единиц образовывала округ. В силу этого, в итоге реформы появились мощные хозяйственно-административные низовые единицы, сконструированные по признаку экономического единства, экономически организованные, как целостные районы сельскохозяйственного, промышленного, промыслового или смешанного типа. В районах были сосредоточены главнейшие учреждения, обслуживающие крестьянство. Райцентрами выбирались сильные в экономическом отношении пункты, хозяйственно объединяющие большие территориальные массивы, причем удаление власти от населения компенсировалось расширением объема ее прав.

Эти обстоятельства заставляют признать, что экономически организованный район является хозяйственной единицей высшего типа по сравнению с укрупненной волостью, где разнородные части территории механически слиты воедино по принципу арифметической равновеликости волостей с расчетом на удобство административного управления.

4. УКРУПНЕНИЕ ВОЛОСТЕЙ В 1923—24 г.

Мы должны рассмотреть, в каких условиях проводилась низовая территориальная реформа в нерайонированных губерниях РСФСР, какие признаки являлись определяющими при построении укрупненной волости, какова была ее экономическая цельность и хозяйственная мощь, соответствовал ли объем прав низового аппарата размеру поставленных перед ним задач.

Мы остановимся на характеристике реформы в отдельных губерниях, представляющих в организационном отношении наиболее распространенные типы и рассмотрим несколько губернских проектов, утвержденных центром.

В январе 1924 г. Иваново-Вознесенский губисполком представил на утверждение центра проект укрупнения волостей, сокращавший их число со 135 до 53 и оставлявший без изменения число уездов (7 уездов и 1 район).

Проект предусматривал незначительное расширение внешних губернских границ путем присоединения двух волостей Владимирской губернии.

В основе реформы лежало стремление сократить расходы на аппарат, качественно его улучшить, увеличить экономическую ем-

кость волости и объединить в ее пределах работу хозяйственных и культурных учреждений.

Принципы укрупнения в основном сводились к следующему:

1) Населенность волости устанавливалась в 10 000 жителей для крестьянских районов и в 20 000 для промышленных. Средний радиус равнялся 10—15 километрам.

2) Волцентры намечались в промышленных пунктах или крупных базарных селах, являющихся центрами экономического тяготения.

3) Уездные границы подвергались частичному изменению путем передачи в соседние уезды пограничных волостей без дробления их территории. Новые волости создавались путем механического слияния старых (за исключением 2—3 случаев).

4) Проект был рассчитан на расширение объема прав волисполкомов, на укрупнение сельсоветов и передачу им от волисполкомов ряда функций по первичной регистрации актов гражданского состояния и справочных функций по налоговым, земельным, лесным и др. хозяйственным вопросам.

Проект был разработан особой технической комиссией, рассмотрен Губернской административной комиссией, принят за основу пленумом губисполкома, разослан на обсуждение уездных съездов советов, рассмотрен особой комиссией губсъезда с представительством от всех уездов и в окончательном виде утвержден губернским съездом советов.

В 53 волостях 35 волцентров расположены в крупных базарных селах и фабричных пунктах, 10—в городах и 8—в селах, выделенных в качестве волцентров лишь в силу своего удобного географического положения.

В результате территориального переформирования средняя площадь волости увеличилась со 182 до 465 *кв. км.*, а средняя населенность с 5 555 до 12 264 чел., причем в 15 волостях населенность колебалась от 5 до 10 тысяч жителей, в 25—от 10 до 15 тыс. жит., в 4—от 15 до 20 тыс. жителей и в 8 волостях—от 20 до 30 тыс. жителей. Одна волость была оставлена с населенностью в 2 500 человек в виду невозможности ее присоединения к какой-либо другой волости (леса, болота).

В середине 1923 года Смоленский губернский исполнительный комитет, с согласия центра, произвел опытное, частичное укрупнение волостей с реорганизацией низового аппарата, создав из 20 волостей Сычевского уезда 5 укрупненных волостей и выделив в Смоленском уезде одну укрупненную волость.

Опыт дал положительные результаты и губисполком в конце 1923 года представил на утверждение центра проект низовой реформы, сокращавший число волостей с 237 до 91.

В основу реформы были положены следующие принципы:

1) «Уездное деление оставить в крепких границах».

2) Создать из волости «административно-хозяйственный организм на основании экономического тяготения населения к волцентру».

3) При определении волостных границ исходить из экономического приоритета, допуская в необходимых случаях дробление волости.

4) Установить средний радиус в 20 *км* и среднюю населенность от 20 до 30 тыс. жителей в зависимости от плотности населения.

5) Перегруппировать хозяйственные и культурные учреждения с целью их концентрации в волцентрах.

6) Расширить хозяйственные и административные права низового аппарата.

Проект был передан на рассмотрение уисполкомов и согласован с поправками волисполкомов. В сомнительных случаях дело доходило до деревень.

В результате реформы средняя площадь волости увеличилась с 247 до 626 кв. км, средняя населенность повысилась с 9 128 жителей до 23 977 человек с колебаниями от 12 500 чел. до 38 100. Среднее число хозяйств в волости увеличилось с 1 491 до 3 915, с колебаниями от 2 138 до 6 784.

В 91 волости 30 волцентров расположены в торговых пунктах при станциях железных дорог, 27 в крупных торговых селах, 18 в пунктах, хотя и не обладающих значительным экономическим притяжением, но являющихся сосредоточием учреждений, обслуживающих деревню, и в 10 волостях центры выбраны по случайным признакам.

В начале 1924 г. Тверской губисполком представил проект вторичного укрупнения волостей, уменьшая их число со 194 до 95 и ликвидируя 3 уезда из имеющихся 12.

В основе укрупнения лежало стремление создать бюджетную волость, организовав ее по признаку экономического единства. Поэтому принципами укрупнения служили:

1) сельскохозяйственный облик новой области (почва, лесистость, пропорция культур и т. п.) и внеземледельческие занятия населения, главным образом, местные промысла;

2) наличие сильного в экономическом отношении волцентра, объединяющего территорию новой волости;

3) расчет на изменение внешних границ губернии. Ликвидация слабых уездов и изменение уездных границ. Дробление старых волостей по экономическим признакам (в 3 уездах волости совершенно перегруппированы, в 3 — частично);

4) средний радиус в 20 км и допущение большой населенности при наличии в волости экономически сильного центра.

Проект прорабатывался уездными административными комиссиями с участием квалифицированных специалистов и был передан на рассмотрение волостей. Поправки волисполкомов и волостных съездов согласовывались с уисполкомом. Окончательно утвержден-

ный уисполкомами проект рассматривался специальной комиссией при губисполкоме с участием заинтересованных ведомств. Поправки комиссии согласовывались с уисполкомами и проект рассматривался губпланом, перейдя с его заключением на утверждение губисполкома. План укрупнения был согласован с проектом экономического районирования ЦПО. Вопрос об административных функциях волисполкома и сельсовета губисполкомом не рассматривался.

В результате реформы средняя площадь волости увеличилась с 342 до 707 кв. км, а средняя населенность — с 10 759 жителей до 22 756 жителей; среднее число крестьянских хозяйств увеличилось до 4 300.

В 1923 г. Вятской губернской административной комиссией был разработан проект укрупнения волостей, не предполагавший значительной ломки прежнего административно-территориального деления и основанный лишь на административных принципах. В связи с развернувшейся работой по организации Вятско-Ветлужской области проведение проекта было задержано, но так как самый вопрос о создании области в силу ряда общеполитических причин не получил разрешения, X Вятский губернский съезд советов в январе 1924 года поручил губисполкому, «не ожидая создания области, начать работу по укрупнению волостей в связи с проектом районирования». Во исполнение этого решения губпланом был разработан проект, предусматривающий ликвидацию одного уезда из 10 и сокращавший число волостей с 238 до 83.

В основу реформы были положены следующие принципы:

1) Экономическая однородность районов. Для этого выяснялось состояние сельского хозяйства и характер промысловости в отдельных районах и давалась каждому из них экономическая характеристика. В тех случаях, когда экономический принцип находился в противоречии с административным и географическим, предпочтение оказывалось первому;

2) экономическая мощность района, для чего населенность новой волости устанавливалась в 20 — 30 тыс. жителей и средний радиус в 25 км (при плотности населения в 21 чел. на 1 кв. км);

3) экономическое и культурное тяготение населения к волцентру;

4) недробление волостей. Применение этого принципа гик считал неизбежным, чтобы «не остаться без всякого цифрового статистического материала, без которого регулировать хозяйственную и культурную жизнь совершенно невозможно, можно еще говорить о собирании материалов настоящего времени, но они на девять десятых остались бы мертвыми, так как их не с чем было бы сравнивать»;

5) национальные признаки при создании новых волостей «во внимание не принимались, так как они будут учтены при организации сельсоветов». «Пути сообщения и естественные преграды (реки, горы и пр.) принимались во внимание только отчасти, так

как можно с уверенностью сказать, что райцентр с ними сумеет справиться»[1].

Проект был согласован лишь с уисполкомами: волсъездами советов и волисполкомами не обсуждался. Многочисленные поправки мест о перечислении селений из волости в волость удовлетворены губисполкомом не были, в лучшем случае разрешалось лишь перечисление целых волостей из района в район и перемещение волцентров. В итоге — средняя площадь волости увеличилась с 570 до 1 309 кв. км, а средняя населенность с 9 000 до 26 786 человек.

Проект Нижегородского губисполкома, рассчитанный на организацию крупных волостей на основе экономического тяготения к волцентрам, сокращал число волостей с 272 до 117 и, упраздняя Сормовский уезд, создавал на его территории два рабочих района. Третий район был образован из 3 волостей Городецкого уезда, а существовавший и раньше Канавинский район был оставлен в своих прежних границах. Все 4 района переходили в непосредственное подчинение губисполкому.

Укрупнение волостей было согласовано с планом экономического районирования ЦПО, Административная комиссия и Губплан предварительно выявили экономическую физиономию районов по материалам довоенной и новой статистики, рассмотрели запрошенные с мест материалы, характеризующие экономику волостей и уездов, и составили на основании всех этих данных карту экономических тяготений.

Уисполкомам было указано, что «наиболее полная возможность удовлетворения местных нужд определяется инициативной деятельностью волостных административно-хозяйственных органов» и на проработку вопроса местам был дан достаточно большой срок.

В результате подготовительных работ в уездах были выявлены центры экономического тяготения, главным образом, торговые пункты. Там, где не было достаточно мощных центров тяготения, волцентры намечались по геометрическому признаку. После установления волцентров были выявлены размеры тяготеющих к ним территорий с учетом условий производственной деятельности, характера путей сообщения, плотности населения и радиусов расстояний.

Средний радиус был установлен в 15 км, предельный же (в малонаселенных частях губернии) доходил до 60 км.

При укрупнении допускалось дробление старых волостей.

В результате реформы средняя площадь волости увеличилась с 263 до 611 кв. км, а средняя населенность с 8 303 до 19 231 ч.

Брянский губисполком, сократив в июне 1922 г. число своих волостей со 108 до 87, укрупнив их с 9 605 жителей до

---

[1] Докладная записка Вятского гика. Материалы Административной комиссии ВЦИК.

13 100, представил в октябре 1923 г. проект вторичного укрупнения волостей, сокращая их число с 87 до 27.

Проект, как недостаточно проработанный, не получил утверждения в центре, и губисполком в марте 1924 г. представил новый проект укрупнения, по которому, оставляя без изменения число уездов, сокращая число волостей с 87 до 32.

Проект ставил своей задачей последовательный переход от 4-членной системы к трехчленной и практически осуществлял эту задачу путем создания мощных волостей и укрупнения сельсоветов, предполагая в дальнейшем по мере оформления и укрепления волисполкомов ликвидировать уездный аппарат.

В основу реформы было положено стремление к созданию районов, по возможности однотипных в производственном отношении, представляющих из себя мощные хозяйственные единицы, созданные по принципу экономического тяготения к волцентрам.

Однако, анализ материалов (да и признание самого губисполкома) указывает, что последовательное проведение этих принципов в значительной мере было ограничено невозможностью уложить в административно-территориальные рамки мощные экономические районы и находилось в противоречии с необходимостью проводить реформу в рамках старых губернских границ.

При этих условиях задача губисполкома сводилась к смягчению противоречий между экономическими и административными факторами и была практически разрешена путем выделения из однородного экономического массива ряда слабых волостей с целью разгрузки слишком больших районов.

При организации новых районов проект стремился избегать массовой ломки границ старых волостей, допуская их дробление лишь в особо необходимых случаях. Изменение уездных границ допускалось.

Создавая крупные волости, губисполком ориентировался на качественное и количественное усиление низового аппарата, на значительное расширение административных и хозяйственных прав волисполкома и на передвижку функций сверху вниз по линии всего аппарата от уисполкома до сельсовета.

В результате реформы средняя площадь волости увеличилась с 328 до 960 кв. км, средняя населенность — с 14 000 до 37 000 человек. Среднее число хозяйств увеличилось до 5 400.

Применительно к принципам экономического районирования наиболее последовательно было проведено укрупнение волостей в Пензенской губернии.

Реформе предшествовало подробное изучение природных и географических условий территории, изучение экономики районов, статики и динамики сельского хозяйства, промышленности, условий транспорта и связи, экономического тяготения населения к волцентрам и территориальных размеров их хозяйственного и культурного влияния.

На данных, полученных в результате этого обследования, была построена райсеть, с расчетом на экономическую однородность новых волостей, на их хозяйственную мощность и переспективное развитие.

В тех случаях, когда размеры целостных экономических районов выходили за пределы, допускаемые административными соображениями, экономические районы дробились на самостоятельные административно-территориальные части. Если при этом в границах новых волостей не было достаточно мощных центров экономического тяготения, допускалось в отдельных случаях установление двух волцентров в одном и том же пограничном пункте экономически сильном (обычно в городе).

Отклонения от последовательного проведения экономических принципов наблюдались, главным образом, в двух случаях: 1) в пограничных волостях, так как реформа проводилась в рамках существующих губернских границ, и 2) когда экономический принцип стоял в противоречии с национальным, так как проект стремился к максимально возможному удовлетворению желаний нацменьшинств (из нацменьшинств было объединено в самостоятельные волости 79% мордвы и 82% татар, живущих в губернии).

Проект разрабатывался Губернской административной комиссией, рассматривался уисполкомами, волисполкомами и населением (из общего числа сельских населенных пунктов, объединенных в 1 676 сельсоветов, он был рассмотрен на 872 сельских сходах).

Средней нормой населенности служило 30.000 жителей, средний радиус был установлен в 15 *км.*

Проект предусматривал ликвидацию 6 уездов из 13 и сокращение числа волостей с 193 до 66.

В результате реформы средняя площадь волости увеличилась с 236 до 692 кв. км, средняя же населенность с 10 522 до 32 083 человека.

В заключение мы приведем таблицу, характеризующую в основных чертах низовую административно-территориальную реформу периода 1924—25 гг. (см. сл. стр.).

Необходимо добавить, что параллельно с укрупнением волостей на местах развивался процесс укрупнения сельсоветов, в одних случаях совпадая с волостной реформой, в других — следуя за ней.

В основном укрупнение сельсоветов было вызвано финансово-бюджетными мотивами, к которым присоединялось стремление к качественному улучшению низового аппарата, однако, последнее, если где и достигалось, то это достижение нейтрализовалось отрывом аппарата от масс.

Бюджетные затруднения в огромном большинстве случаев привели к весьма жесткому сокращению сети сельсоветов.

Не располагая сводными материалами по РСФСР, мы, в качестве примера, приведем ряд цифр по отдельным губерниям.

Итоги территориальной реорганизации периода 1924 г. по материалам Административной комиссии ВЦИК

№№	Наименование губерний	Время утвержден. проекта	Число уездов		Число вол.		% сокращ.		Ср. площадь вол.		Средн. населенн. вол.		Плотность населения на 1 кв. в.
			до сокр.	после	до сокр	после	уездов	волост.	до сокр.	после	до сокр.	после	
1	Тамбовская	11/II-1924 г.	7	6	264	92	14	65	156	448	10 000	30 000	63
2	Смоленская	11/II- » »	12	10	237	91	17	61	217	568	9 128	23 977	42
3	Вологодская	11/II » »	6	6	197	90	—	54	429	955	4 306	9 729	10
4	Калужская	13/II » »	12	10	188	64	17	66	124	364	5 851	17 187	46
5	Иваново-Вознесенск	20/II » »	7у+1р.	7у+1р.	135	54	—	60	160	408	5 555	12 264	30
6	Рязанская	20/II » »	14	8	301	115	43	61	130	348	8 641	21 300	60
7	Самарская	25/II » »	6	6	179	117	—	35	500	800	14 000	22 000	23
8	Череповецкая	17/III » »	5	5	129	63	—	50	430	881	5 300	10 830	13
9	Тверская	20/III » »	6	9	184	95	—	48	300	621	10 759	22 756	37
10	Брянская	27/III » »	6	5	87	34	17	61	288	842	14 000	37 000	44
11	Новгородская	3/IV » »	6	6	133	66	—	50	341	687	6 285	12 664	19
12	Ульяновская	3/IV » »	6	5	153	52	17	66	222	686	9 620	28 861	42
13	Псковская	10/IV » »	8	8	135	66	—	51	256	786	8 448	25 343	32
14	Нижегородская	17/IV » »	12	11	272	117	—	55	231	535	8 303	19 231	35
15	Владимирская	8/V » »	13	9	167	80	31	52	194	436	7 730	16 392	38
16	Воронежская	12/V » »	12	9	215	92	25	57	284	710	14 959	33 971	48
17	Курская	12/V » »	15	7	173	82	53	53	294	567	17 416	35 566	62
18	Вятская	19/V » »	10	9	238	83	10	65	570	1309	9 000	26 786	21
19	Рязанская	31/VIII-1925 г.	8	8	115	64	—	44	348	626	22 193	40 867	60
20	Пензенская	16/III » »	13	8	193	66	54	66	236	692	10 523	32 083	46

В Тульской губернии на 4 500 населенных пунктов в 1923 г. насчитывалось 3 796 сельсоветов, к концу 1924 года эта цифра снизилась до 775.

В Иваново-Вознесенской губернии укрупнение сети привело к увеличению средней площади сельсовета до 78 кв. км, с увеличением этой нормы в отдельных случаях до 120 — 150 кв. км.

В ЦПО в среднем на укрупненный сельсовет приходилось 10 населенных пунктов и 1 700 жителей.

В Тверской губернии эта цифра повышалась до 16 населенных пунктов, 2 485 жителей, в Вятской губернии до 22 населенных пунктов, 2 483 жителя и 142 *кв. км*, в Псковской губернии до 73 населенных пунктов, 3 805 жителей и 145 кв. км.

Таким образом, во многих случаях укрупненный сельсовет заменил собою прежнюю дробную волость.

Недостатки укрупнения сельсоветов были свойственны районированным местностям не в меньшей мере, чем нерайонированным.

Совещание по советскому строительству при ЦИКе СССР в 1925 году обратило внимание на отрицательные результаты укрупния сельсоветов — на отрыв низового аппарата от масс, на ряд неудобств для населения, в связи с чрезмерным укрупнением, на затруднительность вовлечения масс в советское строительство и т. д. Совещание высказалось за необходимость разукрупнения сельсоветов, установив предельный радиус сельсовета для центральных губерний в 3,2 *км*, допуская его увеличение лишь для малонаселенных территорий.

Последующим законодательством вопрос о разукрупнении сельсоветов был поставлен на очередь и разрешен в духе указаний, данных совещанием.

В дальнейшем, сеть сельсоветов из года в год в пределах бюджетных возможностей стала повсеместно расширяться, однако, до самого последнего времени этот вопрос не потерял своей остроты.

На основании всех приведенных материалов мы можем сделать следующее заключение:

1) Основным мотивом при формировании низовых административно-территориальных единиц в период 1924—25 гг. являлось стремление создавать экономически мощную волость, устойчивую в бюджетном отношении.

2) Формирование подобной волости было связано с стремлением придать ей известную экономическую однотипность, в отдельных (редких) случаях путем объединения вокруг волцентра экономически-однородной территории по производственному признаку, в большинстве же случаев — путем формирования территорий по принципу экономического тяготения населения к волцентру.

3) Территориальная реорганизация характеризуется очень высоким процентом сокращения прежних волостей. В большинстве губерний процесс укрупнения волостей был связан с ликвидацией экономически слабых уездов, причем в отдельных губерниях про-

цент их сокращения был очень высок (Владимирская — 31%, Рязанская — 43%, Курская — 53%, Пензенская — 54%).

4) Техника проведения реформы по сравнению с предшествующим периодом (1922/23 г.) значительно изменилась к лучшему. Конкретное выражение этого мы находим в:

а) проведении серьезных подготовительных мероприятий по изучению экономики территорий,

б) привлечении к реформе низовых советских органов и населения,

в) увязке реформы с национальным вопросом.

Однако в отдельных губерниях попрежнему наблюдался резко выраженный административный зажим, проявляющийся в игнорировании губернскими органами обоснованных поправок к проектам со стороны волисполкомов и населения.

5) В итоге реформы в большинстве губерний образовалась волость с территорией в 700—900 *кв. км* и с населенностью от 20 до 30 тысяч жителей.

Однако статистические нормы новой волости далеко уходят за пределы прямой зависимости от плотности населения, влияния городов (волцентров) на населенность и характера расселенности.

Отчетливо выражено стремление одних губерний создать экономически мощную волость госплановского типа и других — сохранить волость, удобную лишь для администрирования, с радиусом в 10 *км*, с населенностью от 10 до 20 тыс. жителей (мы имеем в виду не северные малонаселенные губернии, а такие, как Калужская, Московская, Владимирская, Иваново-Вознесенская).

6) Как особенность реформы, необходимо отметить, что в некоторых губерниях (Нижегородской, Иваново-Вознесенской) наряду с укрупненными волостями были созданы районы, а 4 губернии — Тульская, Астраханская, Северо-Двинская и Оренбургская — вообще перешли на райсистему, создав райсеть, непосредственно подчиняющуюся губисполкому.

7) Принципы экономического районирования не получили полного выражения в укрупнении волостей. Специфические особенности территориальной организации волости в рамках уездно-губернской системы определялись следующими ограничительными моментами:

а) повсеместно реформа проводилась в рамках старых губернских границ, следовательно — экономически целостные межгубернские районы искусственно дробились административными границами на самостоятельные территориально-хозяйственные единицы;

б) во многих случаях сами уезды являлись обособленными друг от друга территориальными частями, в рамках которых проводилось укрупнение волостей («незыблемость уездных границ»), следовательно — отмеченное выше обстоятельство распространялось не только на периферию губернии, но захватывало и ее центральные массивы;

в) в рамках самих укрупненных волостей экономические признаки не получили законченного выражения, так как они были ограничены административными соображениями — нивелировкой волостей по статистическим признакам и механическим объединением дробных волостей. В силу этих причин укрупнение создало во многих случаях экономически неорганизованную волость, включающую в свои границы хозяйственно-разнородные территориальные части;

г) новые районы, созданные при жестком соблюдении статистических норм и механическом объединении прежних волостей, отличались и другой отрицательной особенностью: так как в большинстве случаев административные границы не совпадали с границами экономического тяготения, — процент волцентров, выбранных по случайным признакам, был очень высок [1].

8) Методология укрупнения волостей и целевой подход губисполкомов к реформе — были различны даже во многих однотипных губерниях. Эта разница объяснялась не только особенностями производственчого уклада отдельных губерний и их различным финансовым положением, но и осбенностью периода, в течение которого проводилось укрупнение (1923—25 гг.), особенностью всей хозяйственной и политической обстановки, под влиянием которой слагалась ориентация губисполкомов на тот или иной тип волости. Мы уже указывали, что в одних случаях места стремились создать волость, удобную лишь для администрирования, в других — экономически организованную мощную волость госплановского типа.

Но дело не только в статистических показателях укрупненной волости:

а) в то время как одни губернии шли по линии решительного укрупнения уездов, другие стремились сохранить уезд в «прежних крепких границах». Это, разумеется, налагало отпечаток не только на конструкцию новых волостей, но и на характер их дальнейшего развития.

В итоге реформы — прежний разнобой в территориальной организации уездов устранен не был: уезд, как хозяйственно-политическая единица, не стал организованнее. В лучшем случае он просто лишь «укрупнился». В основном — территориальная организация

---

[1] В качестве типичного примера мы приводим таблицу укрупненных волостей по проекту Брянского губисполкома. В Брянской губернии были созданы мощные волости госплановского типа и в данном случае при сопоставлении укрупненных волостей с районами особенно заметны специфические недостатки укрупнения. При анализе материала обращает на себя внимание то, что значительная часть волостей включает в свои границы экономически разнородную территорию, что 30% волостных центров выбраны по случайным признакам, что экономически целостные районы искусственно разбиты губернскими административными границами на самостоятельные части, что почти половина волостей по населенности равняется 30—33 тысячам жителей (стремление к арифметической равновеликости) и т. д.

уезда шла по линии распада финансово-дефицитных единиц, а не по принципу объединения производственно-однородных территорий вокруг естественных центров тяготения.

Сохранились и специфические «административные недостатки» уездного деления: нагрузка уездных аппаратов количеством волостных единиц — чрезвычайно разнообразна и далеко выходит за пределы зависимости от экономической и политической силы уездного центра, от удельного веса волостей и от плотности населения.

В Калужской, например, губернии в среднем на уезд приходится 6,4 волости, в Смоленской — 9,1, в Рязанской 8, в Тамбовской — 15,3, в Новгородской 11, в Псковской 8,2 (а с последующими изменениями лишь 6), в Вятской — 9,2, в Самарской — 19,5 волостей.

В отдельных губерниях эта нагрузка ненормально мала: в Калужской губернии — 6,4, в Брянской — 6,8, в Иваново-Вознесенской — 6,8 волостей и т. д. Значительное количество уездов имеет лишь по 4 — 5 волостей;

б) территориальная реорганизация в основном совпала с переломным моментом в хозяйственно-политическом оформлении волостей. Она предшествовала периоду радикальных преобразований, в течение которого изменилась самая роль волости, ее место в хозяйственно-политической системе советского управления.

Эти два процесса развивались не параллельно.

Было, разумеется, вполне естественным, что процесс территориальной организации предшествовал процессу хозяйственной и правовой децентрализации, но недостаток территориальной реформы заключался в том, что она во многих случаях проводилась без учета перспективных возможностей волости. В значительном ряде случаев укрупнение волостей совершенно не было увязано с вопросом о возможности выполнения новым хозяйственно-административным организмом стоящих перед ним задач, в другом случае — территория волости формировалось с ориентацией лишь на предполагаемые права и наконец, в отдельных лишь случаях — производственные возможности новой волости были приспособлены к разрешению новых задач волаппарата.

Поэтому — результатом реформы явилась невероятная пестрота в удельном весе укрупненной волости: в одних случаях — полная неприспособленность волости к выполнению возложенных на нее последующим законодательством задач, в силу ее финансовой маломощности и общей хозяйственной слабости, в других случаях — диспропорция между огромными производственными возможностями и недостаточным объемом прав, диспропорция, особенно глубокая в волостях госплановского типа;

в) реформа не дала укрупненной волости надлежащего правового оформления; излишний хозяйственный и административный

Характеристика укрупненных волостей Брянской губернии

(Материал Адм. комиссии ВЦИК)

№№ по порядку	Название района	Число жителей	Площ.	Плотн.	Число хоз.	Средн. радиус	Главное занятие	Характеристика вол. центров
1	Бежицкий . . . . сел.	73 092 42 340	1 316 кв. в.	55 ч.	— —	26в.	Сельскохозяйств и промысла	Пром. центр. с8 000 рабочих, 120 торг. предпр. три раза в неделю базары, хоз и культ. центр.
2	Дятьковский . . .	51 762	1 220	43	9 163	26	Работа на заводах и лесоразработки	Завод. поселок—6 000 рабочих ж.-дор. узел, культурн. центр, эконом. и геометр. центром не является, есть два други. хоз. центра
3	Песоченский . . .	30 253	770	39	4 847	15	Сел. хоз. и промыс.	Фабр.-зав. центр. Все учрежд. райзначения. Естествен. хоз. и культ. центр.
4	Мокровский . . .	32 179	688	46	5 860	15	Главн. обр. сельск. хозяйство	Большое торг. село. ЕПО, базары, сельскохоз. т-во. Все учрежден. райзначения
5	Дубровский . . .	50 205	1 150	44	8 612	22	»	Большое торг. село, фабрика, завод 2 ЕПО, с.-х. т-во, конторы гос. заготов. органов. Все учрежд. райзначения.
6	Жуковский . . .	31 986	870	37	5 381	20	Одна часть землед., др.—лесоразр.	Село—2 500 жит. Все учрежд: райзначения, центр земледельч. части вол., есть 2 др. хоз. центра.
7	Жирятинский . . .	31 272	850	36	4 775	17	Сел. хоз.	Все учрежд. райзначения. ЕПО, к-ры Губсоюза и Хлебопродукта Базары.
8	Людинковский . . .	22 794	812	28	3 581	17	Сел. хоз. и промыс.	Село—2 000 жит., мелкие заводы, все учрежд. райзначения.
9	Мглинский . . .	40 561	433	43	3 121	20	Сел. хоз. и лесораз.	Естеств. эконом. и культ. центр, город.
10	Балыкский . . .	28 558	520	55	4 984	19	Земледелие	с. Балыки — экономзначения не имеют, район обособлен в виду отдален. др. центров эконом-тяготения
11	Старосельский . . .	30 312	508	60	5 479	15	»	Геометр. центр, эконом. влияния не имеет, экон. центрами являются м. Баклань и поселок Жудиново.
12	Почепский . . .	48 168	587	82	7 307	20	»	г. Почеп—естеств. хоз. и культ. центр.

Продолжение

№№ по порядку	Название района	Число жителей	Площ.	Плотн.	Число оз.	Средн. радиус	Главное занятие	Характеристика вол. центров
13	Выгоничский . .	30 000	860	34	4 937	19	Земледелие	Крупный эконом. центр, все учрежд. райзначения.
14	Павлинский . . .	31 379	1 296	22	5 977	22	Часть— земледелие Часть—лесн. пром.	Торговый пункт, все учрежд. райзначения.
15	Плюсковский . . .	24 268	700	34	4 310	18	Земледелие	Центр неподходящий. Все тяготение к г. Трубачевску Обособлен в виду перегружен. Трубч. района.
16	Трубчевский . . .	56 721	1 275	44	10 473	25	Сел. хоз. и промыс.	Естеств. центр.
17	Суземский	31 538	1 141	26	5 580	25	»	Центр—имеет незнач. эконом. тяготение Естеств. тяготен. к с. Зернову, Черниговской губ.
18	Кинельский . . .	30 452	560	54	5 370	19	Сельское хоз.	Географ. центр. Экономич. центр г. Севск и ст. Зерново.
19	Севский р.	40 236	700	57	7 227	15	Сел. хоз. и пром.	Естеств. центр.
20	Луганский	26 354	548	48	4 522	11	Сельское хоз.	Географ. центр, эконом. тяготения не имеет. Район обособлен в виду необходимости разгрузить соседние районы.
21	Комаричский . .	36 468	611	59	6 353	15	» »	Торг. пункт. Все учрежд. райзначения.
22	Брасовский . . .	30 484	819	37	6 433	21	» »	» » » »
23	Шаблыкинский . .	27 868	588	47	5 242	16	» »	» » » »
24	Вальяминовский .	33 153	579	59	6 912	17	» »	» » » »
25	Карачевский . . .	40 659	949	42	6 098	23	Сел. хоз. и пром.	Естеств. центр.
26	Хотынецкий . .	21 793	523	40	4 257	23	» »	» »
27	Милеевский . . .	31 238	867	36	2 957	16	» »	Географ. центр.
28	Плохинский . . .	36 339	1 133	32	5 368	25	» »	Торг. село Плохино. Эконом. центр., хотя и расположен в углу района.
29	Судимирский . .	37 973	888	42	8 831	21	» »	Все учреждения райзначения.
30	Жиздринский . .	30 277	495	68	6 898	18	» »	Естеств. центр.
31	Думиничский . .	31 222	577	52	5 827	17	» »	Все учреждения райзначения.
32	Маклаковский . .	26 934	868	31	5 401	20	» »	Торг. пункт. Все учреждения райзначения.

централизм с самого начала поставил волисполком в ложное положение, так как реформа, значительно увеличив размеры волостей, территориально удалив аппарат от масс, — не компенсировала этого отрыва передачей прав низовому аппарату. Во многих губерниях укрупнение было проведено в 1923 и в начале 1924 г., и волость, имея в своей основе новое расширенное материальное содержание, в течение многих месяцев оставалась прежним бесправным административно-хозяйственным организмом. Эта неувязка между содержанием и правовой формой послужила одной из главных причин первоначального недовольства населения укрупнением волостей.

Мы уже отмечали, что при экономическом районировании вопросы укрупнения были увязаны с правовой децентрализацией.

10) Специфические условия уездно-губернской системы — экономическая неорганизованность уездов и их бюджетная дефицитность, с одной стороны, экономическая слабость волостей и их недостаточная хозяйственно-политическая активность — с другой, в значительной мере предопределили то, что в отношениях уездных аппаратов к низовым надолго сохранились элементы недоверия и административного зажима, наблюдалась задержка в передаче доходных источников, а иногда и прямая узурпация прав, предоставленных волисполкомам центральным законодательством.

Этот момент, разумеется, самым отрицательным образом отзывался на темпе хозяйственного оформления укрупненной волости.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ В РАЗВИТИИ УКРУПНЕННОЙ ВОЛОСТИ

1. ВОЛОСТЬ В ПЕРИОД 1924—1925 гг.

Мы подробно останавливались на анализе причин, определяющих необходимость оформления самостоятельного волостного хозяйства.

По директивам центрального правительства сроком введения волбюджета было установлено 1/I—24 г., причем в необходимых случаях по условиям отдельных губерний допускалась возможность отсрочки. Фактически к этому сроку на территории РСФСР волбюджет был введен лишь в 15 губерниях и только к концу года его территориальный охват увеличился до 34 губерний[1].

По данным исполнения по Союзу волбюджет 1923—24 г. в абсолютных цифрах составлял 58 373,1 тыс. руб. по доходам и 55 353,8 тыс. руб. по расходам, причем удельный вес волбюджета во всем местном бюджете составил по СССР лишь 8,9% в доходной части и 8,8% в расходной, с понижением для РСФСР до 6,3% по доходам и 6,1% по расходам. Если взять губернии, выделившие волбюджет, исключив из их числа Московскую и Ленинградскую, как нетипичные, удельный вес волбюджета по РСФСР повышается по доходам до 12,8% всего местного бюджета и по расходам — до 12,5%. Райбюджет Украины отличался большей относительной мощностью, составляя по доходам 19,7% и 19,6% по расходам.

Основным доходным источником низового бюджета являлись налоговые доходы, составляющие по СССР 69,6% доходной части волбюджета и 52,1 районного, по РСФСР — 69,6% доходной части волбюджета и 66,6% районного, по УССР — 47,8% райбюджета. Неналоговые доходы по РСФСР составляли лишь 17,9% доходной части волостного бюджета и 19,5% районного, повышаясь в райбюджете УССР, более обеспеченном доходами от мелких предприятий и имуществ, до 32,9% всей доходной части райбюджета.

Следует добавить, что обеспеченность низовых бюджетов доходными источниками отличалась в отдельных административных

---

[1] Е. Полюдов «Волбюджет и советское строительство в деревне», с. 22.

единицах чрезвычайной неравномерностью: из 50 адм. единиц, имевших вол-райбюджет, в 27 единицах доход на душу сельского населения составлял менее 50 коп., в 18 колебался от 51 коп. до 1 руб. и лишь в 5 — превышал 1 руб.[1].

Расходная часть волбюджета 1923—24 г. находилась в не менее печальном состоянии. Административные расходы по данным исполнения бюджета составляли 62,2% всей расходной части, культурно-социальные — 24,5%, на долю хозяйственно-производственных расходов падало лишь 8,4%, прочие расходы составляли 4,9%. Следует отметить, что положение райбюджета и в этом отношении было значительно лучше: по УССР административные расходы составляли 35,5% райбюджета, культурно-социальные — 43,2 и хозяйственно-производственные 10,8%; по райбюджету РСФСР — административные расходы составляли лишь 18,8%, культурно-социальные — 38,6 и хозяйственно-производственные — 31,8. Расходы волбюджета по расчету на душу населения составляли по данным исполнения бюджета за 1923—1924 г. по РСФСР лишь 43 коп., по УССР — 1 р. 18 к.

Таким образом, волостной бюджет 1923—24 г. обладал недостаточным территориальным охватом, был чрезвычайно слаб по своим абсолютным размерам, ничтожен по удельному весу в системе местных бюджетов и носил резко выраженный потребительский характер.

Основные потребности населения удовлетворялись в чрезвычайно слабой степени. Волбюджеты РСФСР, имея в абсолютных цифрах по расходам 22 268 тыс. руб., уделяли на нужды коммунального хозяйства и благоустройства лишь 5,7% этой суммы, на здравоохранение 4%, на нужды сельского хозяйства только 1,5%, на дорожное строительство 1,2%. Кроме того, волбюджет 1923—24 г. отличался крайней неопределенностью своих доходов и расходов, обладал значительной дефицитностью и строился, главным образом, в уездах, а не в волостях. Викам и волсъездам советов предоставлялось лишь право «составлять и одобрять» свой бюджет, утверждался он уиком и проводился под его жестким контролем. Основное руководство бюджетной работой волости было сосредоточено в уезде, в ведении же уиков сохранилась и основная масса предприятий и имуществ волостного значения.

Неподготовленность волисполкомов к бюджетно-финансовой работе и финансовая слабость уездов и волостей приводили к чрезвычайной централизации руководства, граничащего с непосредственным вторжением уезда в работу волостного аппарата. В узких рамках своей бюджетно-финансовой деятельности вик не мог развить необходимой инициативы, сводился до положения исполнительного органа и не проявлял надлежащей энергии в

[1] «Местный бюджет СССР в 1923—24 г.», вып. 2-й — Исполнение бюджетов. Фин. Изд-во НКФ СССР. 1926 г

изыскании и охвате доходных источников. Финансовая слабость волостей, формальная и недостаточная проработка бюджетных планов волисполкомами, неправильные бюджетные исчисления, зачастую клавшиеся в их основу, перекройка бюджетов уездами — все это при финансовой неопытности вика приводило к нарушению бюджетного плана при его выполнении, к нарушению бюджетной дисциплины, к расходованию средств без учета ближайших перспектив. При этих условиях реальность бюджета нарушалась, увеличивался дефицит и снижался процент удовлетворения хозяйственных и культурно-социальных потребностей населения, так как вики, по общему правилу, шли по линии наименьшего сопротивления, удовлетворяя дополнительные административные расходы за счет снижения хозяйственно-культурных.

На такой неопределенной и недостаточной материальной базе развертывалась работа волисполкома в 1924 г. Следует добавить, что компетенция вика определялась в то время явно устаревшим «Положением 1922 г.». Эта материальная и правовая несостоятельность приводила к тому, что вик не в силах был охватить своим влиянием экономическую и политическую активность крепнущей деревни, и его работа, в основном, сводилась лишь к разрешению административно-фискальных задач.

Обследованием НК РКИ было установлено, что процент обсуждаемых виками хозяйственных вопросов в 1924 г. равнялся лишь 21,8% и увеличился по сравнению с 1923 годом только на 3,1%. Следовательно, удельный вес хозяйственных вопросов сам по себе был очень не высок для работы аппарата в условиях укрупненной волости и темп их увеличения был крайне слаб. Однако, РКИ констатировала, что «удельный вес хозяйственной работы вика в общей сумме его работ, как аппарата, значительно меньше, чем удельный вес хозяйственных вопросов в работе вика, как коллегиального органа... Если хозяйственные вопросы в заседаниях вика занимают второе место, то хозяйственная работа среди всей работы аппарата стоит только на пятом месте»[1]. Основная причина этого явления заключалась «в отсутствии материальных средств на проведение хозяйственных мероприятий». «Хозяйственные вопросы ставятся на обсуждение», «но практического разрешения они не получают за отсутствием средств»; с другой стороны «аппарат вика в значительной степени работает по инерции, он еще не укрепился настолько, чтобы охватить все хозяйственные нужды деревни»[2].

Недостаточное удовлетворение виком основных экономических и политических потребностей населения приводило к тому, что активность крестьянства, — «всем ходом общественно-политического развития деревни направляемая на советы», не могла быть ими це-

[1] И. Муругов и А. Колесников, «Аппарат низовых сов. органов по материалам обследования НК РКИ РСФСР», Гиз. 1926. С. XIII—XIV.
[2] Там же.

ликом использована. Низовой советский аппарат отставал от темпа развития деревни. Необходимо было это изжить, создав материальную основу для развертывания работы волисполкома и расширив пределы его компетенции.

16 октября 1924 г. 2 сессия ВЦИК XI созыва утвердила новое «Положение о волсъездах и волисполкомах», значительно расширяющее их права. То же было сделано по отношению к сельсоветам. Волость оформлялась как самостоятельный административно-хозяйственный организм, за ней закреплялись значительные хозяйственные права; на разрешение вика передавался широкий круг административных, хозяйственных и культурно-социальных функций; на своей территории вик в пределах своего ведения оформлялся, как высший орган власти. В новом законе было указано, что «вики, пользуясь правами юридического лица, могут принимать на себя обязательства, вступать в хозяйственно-договорные отношения», на вики возлагалось «составление волбюджета», «изыскание местных вол. средств в пределах действующих узаконений», «распоряжение средствами, получаемыми от уика, предприятий местного значения и из других источников», организация и руководство предприятиями, «руководство, направление и объединение деятельности всех находящихся в пределах волости советских органов и учреждений» волостного значения, а также наблюдение за работой учреждений межрайонного значения. Вик мог «назначать должностных лиц волости и заявлять мотивированный отвод работников, назначаемых в волость отделами уика», издавать обязательные постановления и налагать за их нарушения административные взыскания.

По сравнению с предшествующим, новое «Положение» вносило также значительные организационные изменения: представительство на волсъезд советов было расширено (1 депутат на 300 жителей), вводилась организация комиссий и секций волсъезда (ст. 9), создались более гибкие структурные формы для волисполкома: вместо прежней жесткой нормы в 3 (и лишь в исключительных случаях в 4) члена — состав выборной части вика определяется в 3 чл. и 2 кандидата, с увеличением в необходимых случаях числа членов вика до 10 человек; губисполкомам предоставлялось право разрешать в нужных (правда, исключительных) случаях организацию отделов при вике; регламентировалась обязательность расширенных заседаний волисполкома и т. д.

Все эти меры должны были упрочить положение волисполкома, расширить объем его работы и углубить ее содержание. Обладая самостоятельным крепнущим бюджетом, получая в свое непосредственное распоряжение имущества и предприятия местного значения, вик имел реальную основу для развертывания своей работы, для усиления своего руководства хозяйственными и политическими процессами деревни, для вовлечения масс в советское строительство.

Однако, фактическое материальное содержание, лежащее в основе работы волисполкома в описываемый период, было все еще очень ограниченным. Материальная база вика, несмотря на значительный темп своего роста, все же была явно недостаточна. Вол(рай)бюджет 1924—25 г., территориально охватив почти все административные единицы РСФСР, в своих абсолютных размерах по Союзу увеличился по сравнению с предыдущим бюджетным годом почти в три раза, составив 162 798,8 тыс. руб. по доходам и 157.508,8 тыс. руб. по расходам. Удельный вес вол(рай)бюджета увеличился за год с 8,9% (по СССР) до 16,9% по доходам и 16,5 по расходам. Удельный вес вол(рай)бюджета по РСФСР (без Московской и Ленинградской губерний) повысился с 12,8% до 20,9% — по доходам и 20,3% — по расходам[1].

Таким образом, волостной бюджет за год значительно увеличился как в своих абсолютных, так и в относительных размерах, но все же он не мог в таком объеме внести решительных изменений в работу волисполкома. К тому же, несмотря на улучшение в составе расходной части, он сохранил свой потребительский характер. В 1924—25 г. административно-судебные расходы составляли 46,7% расходной части вол(рай)бюджета РСФСР, культурно-социальные — 36,7% и хозяйственно-производственные — лишь 9,5%, причем расходы на административный аппарат были выполнены в 112,2% — при общем выполнении расходной части волбюджета в 103,8%. На коммунальное хозяйство и благоустройство было израсходовано лишь 4,3% расходной части волбюджета, на сельское хозяйство — 2,5%, на дорожное строительство — 1,4%, на чрезвычайные хозяйственно-производственные расходы — в том числе и на новое строительство — лишь 1,3%. Расход на сельское хозяйство по волбюджету РСФСР в абсолютных цифрах составил лишь 2.357,2 тыс. рублей, т. е. 13,3% от общей суммы расходов местного бюджета на нужды сельского хозяйства.

Таким образом, степень удовлетворения волбюджетом хозяйственных и культурно-социальных потребностей волости в 1924—25 году была очень низка. При этих условиях не приходится и говорить о руководящей роли волисполкома в этой области: работа вика по удовлетворению основных потребностей населения была чрезвычайно слаба.

Обследование низового аппарата, проведенное НК РКИ РСФСР в начале 1925 г., установило, что «вик является хорошим исполнителем в области финансово-налоговой работы для вышестоящих органов» [2], что «на первом месте в смысле освоенности функций виками стоят следующие области: 1) военная, 2) финансово-налоговая, 3) судебно-следственная и 4) управления; в этих

[1] «Отчеты об исполнении местных бюджетов РСФСР за 1924—25 б. г.» Статистический сборник. Изд. НКФ РСФСР. 1926 г.

[2] И. Муругов и А. Колесников, Аппарат низовых советских органов по материалам обследования НК РКИ РСФСР, с. 87.

областях работа ведется во всех виках. Среднее место занимают следующие области работы: 1) содействие торговле и кооперации, 2) охрана труда, 3) коммунальное хозяйство и 4) культурно-просветительная работа. Хуже всего работают вики в областях: 1) социального обеспечения, 2) сельского хозяйства, 3) здравоохранения»[1].

Обследование РКИ отметило весьма тяжелое состояние работы волисполкомов. В такой важной и близкой викам области, как сельское хозяйство, 49% обследованных виков не принимают участия в работе по землеустройству, 52% — не принимают мер к улучшению сельского хозяйства, 69% — не ведут наблюдения за использованием госземимущества, 81% — не оказывают содействия организации мелиоративных товариществ и не ведут наблюдение за проведением мелиоративных работ, 61% — не проводят в жизнь мер по развитию производительных сил сельского хозяйства. Только 36% обследованных виков руководят проведением сел.-хоз. кампаний, 35% принимают меры к улучшению животноводства и наблюдают за работой ветеринарного персонала, лишь 42% принимают участие в организации борьбы с вредителями сельскохозяйственных культур, 46% борятся с лесохищением и только 7% наблюдают за правильным ведением лесного хозяйства.

В такой важнейшей отрасли социалистического строительства, как кооперация, 76% обследованных виков не принимают участия.

52% обследованных виков не ведут наблюдения за исполнением законов о труде, 33% не наблюдают за выполнением правил о торговле, 57% не ведут надзора за рынками, базарами и ярмарками местного значения, 52% обследованных виков не используют общественные имущества, находящиеся в их ведении, 49% не ведут наблюдения за исправным состоянием дорог и мостов, 50% не ведут надзора за соблюдением строительных правил и только 20% принимают участие в устройстве предприятий общественного пользования.

Наблюдают за исправным содержанием школьной сети и заботятся о ее расширении лишь 65% обследованных виков, 56% принимают меры к ликвидации неграмотности, 59% содействуют работе политпросветорганизаций и только 26% принимают меры к распространению советской печати.

Только 34% виков содействуют организации медико-санитарных учреждений и содержат их согласно волбюджета, лишь 24% принимают меры предупреждения заразных болезней и ведут работу по организации санитарного надзора, 45% — не обеспечивают медработников жилищем, отоплением и транспортом, 82% — не принимают мер к расширению лечебной сети, 88% не участвуют в организации охраны материнства и младенчества и 92% не проводят мер борьбы с заразными болезнями.

---

[1] И. Муругов и А. Колесников, Аппарат низовых советских органов по материалам обследования НК РКИ РСФСР, с. 94.

Эти цифры не оставляют сомнения в том, что работа низового аппарата почти исключительно направлялась на административно-фискальные дела, что вик, достигнув определенных успехов в работе по выполнению распоряжений вышестоящих органов власти, не вел почти никакой самостоятельной работы по обслуживанию основных хозяйственных и социально-культурных потребностей волости. Хозяйственная и социально-культурная жизнь деревни шла мимо вика, он не только не охватывал ее своими руководящим влиянием, но стоял в стороне даже от наиболее злободневных и острых местных проблем.

В деревне же назревали и развивались сложные хозяйственно-политические процессы. За пять лет нэпа, на ряду с общим хозяйственным укреплением страны, крепла экономика деревни, сельское хозяйство приближалось в своем росте к довоенным размерам. Годы войны и революции необычайно развили политическую активность крестьянства и теперь, на базе крепнущей экономики, эта активность искала выхода. Массы выходили «на арену политической деятельности и широкой политической активности» [1]. «Энергия в массах стала накопляться», необходимо было «дать ей здоровый выход — эту энергию использовать в интересах советского государства и направить ее в русло советского строительства» [2].

Между тем низовой советский аппарат, не имея реальной базы для развертывания своей работы, концентрировал всю свою энергию на выполнении административно-финансовых заданий уездного центра, отстранялся от разрешения основных нужд деревни, не регулировал развивающихся в ней процессов, не использовывал экономическую и политическую активность населения. Поэтому активность крестьянства находила для своего выхода нездоровые формы, переливалась через низовой советский аппарат, обходила его, оформлялась и реализовалась стихийно. Не обладая достаточными материальными возможностями для развертывания работы, во всем завися от вышестоящих инстанций, вик выступал перед населением как административный, казенный орган.

Советы в деревне «застряли в методах военного периода» [3], низовой советский аппарат отрывался от масс. Это находило свое выражение в отмеченном выше чрезвычайно слабом охвате аппаратом хозяйственно-политических процессов деревни, в широко практикуемых методах принуждения, административного нажима и командования, в отсутствии беспартийного крестьянского актива вокруг низовых советов, который являлся бы связывающим звеном между аппаратом и основными массами крестьянства, в резко выраженном абсентеизме, проявленном крестьянством во время избирательной кампании 1924 года.

---

[1] „Совещание по вопросах сов. строительства". 1925, январь, с. 97.

[2] Там же, с. 19. Доклад т. Калинина.

[3] «Совещание по вопросам сов. строительства», январь, 1925, с. 99, доклад тов. Кагановича.

Последнее служило особенно ярким показателем. В выборах 1923 года принимали активное участие 37,2% общего числа сельских избирателей, в 1924 году этот процент снизился до 28,9%. По данным НКВД о ходе избирательной кампании по 49 губерниям и областям, активность избирателей понизилась в 40 единицах. Если губернии, поддающиеся сравнению, сопоставить по группам за 2 года, процесс усиления абсентеизма становится особенно заметным:

Процент избирателей, явившихся на выборы с/с.	Количество губерний			
	1923 год		1924 год	
	абсолютн.	%	абсолютн.	%
До 35%	22	92,2	38	77,5
От 35—50%	34	50,0	10	20,4
Более 50%	12	17,8	1	2,1
Всего	68	100,0	49	100,0

Эти сведения охватывают 75% всех губерний РСФСР и относятся ко времени до постановления президиума ЦИК СССР от 24/XII—1924 г. о кассации выборов[1].

2. ПОЛИТИКА ОЖИВЛЕНИЯ СОВЕТОВ И ОФОРМЛЕНИЕ ВОЛОСТИ В КАЧЕСТВЕ ЕДИНИЦЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Намечающийся отрыв крестьянских масс от советского аппарата — в условиях мирной жизни, крепнущей экономики и широко развертывающегося поступательного движения страны на пути к социализму — стал выступать как главное препятствие в деле социалистического строительства.

Необходимо было укрепить союз рабочего класса с крестьянством, усилить руководство рабочего класса хозяйственно-политическим развитием деревни, необходимо было укрепить диктатуру пролетариата путем оживления советов, путем вовлечения крестьянских масс в советское строительство.

Вставшая во весь рост «задача развертывания работы советов как основной организации, объединяющей у власти рабочих и крестьян под руководством пролетариата», стала в 1925 году «основной политической задачей партии». «В этом году мы должны сделать шаг, и это — чрезвычайно важный и крупный шаг, — из

[1] С. М. Гурвич, „Выборная кампания в деревне в 1924—25 г." „Власть советов" за 1925 г., № 11, с. 10.

города в деревню, мы должны перенести важнейшие политические задачи из рабочих районов в крестьянские массы». Таков был анализ политического положения, данный т. Молотовым в апреле 1925 г. на XIV конференции РКП(б) [1].

Из всех звеньев советской системы наиболее слабым и отсталым был низовой аппарат. Поэтому, применительно к задачам момента, вполне верным было указание т. Кагановича на Совещании по советскому строительству при ЦИК СССР в январе 1925 г., что наша «главная задача — улучшить работу советов в деревне».

Глубоко и серьезно вопрос об оживлении советов был выдвинут еще в 1924 году на октябрьском пленуме ЦК ВКП(б). Еще тогда пленум отметил, что «задача оживления советов в деревне» «является одной из основных и наиболее острых задач момента». Пленум наметил и основные пути оживления советов, в частности, указав на необходимость «развертывания в советах непосредственной инициативы самого крестьянства, большего втягивания беспартийных крестьян во всю работу советов», «создания вокруг партии широких кадров активных беспартийных крестьян, из которых партия могла бы черпать силы и через которые должны быть закреплены наша связь и руководство широкими крестьянскими массами, а сама крестьянская масса должна стать еще ближе к работе советов, должна еще больше почувствовать их своими близкими и руководящими органами».

Для осуществления этих задач необходимо было прежде всего укрепить материальную базу низовых советов, создать основу, на которой могла бы развертываться работа волисполкома по вовлечению основных масс крестьянства в активное строительство.

На важность развертывания материальной базы вика указывал еще XIII Съезд РКП(б). Октябрьский пленум ЦК РКП(б) в 1924 г. отметил то же [2]. XI Всероссийский съезд советов указал на «особую необходимость скорейшего повсеместного введения волбюджета», отметив, что «это будет содействовать организационному укреплению первичных органов соввласти в деревне, оформит и укрепит волхозяйство и повлечет его полное и всестороннее использование [3]. ЦК РКП (б) в «циркуляре о местных бюджетах», констатируя, что «в ряде губерний до сих пор не построены волбюджеты», настойчиво указывал на то, что «организация волбюджетов имеет не только финансово-хозяйственное, но и политическое значение», что «необходимо стремиться к скорейшему оформлению волости как финансово-хозяйственной единицы, с передачей в распоряжение виков всех мелких предприятий и имуществ, имеющих местное значение». В этом циркуляре ЦК указывает, что «вопро-

---

[1] „XIV конференция РКП(б)". Парторганизационные вопросы—доклад т. Молотова, с. 10.

[2] Резолюция пленума, п. III.

[3] Постановление «О мероприятиях по общегосуд. и местному бюджетам», разд. 1, § 5.

сам построения волбюджетов надлежит уделить исключительное внимание [1].

Постановлением Президиума ЦИК СССР от 19/XII—24 года было образовано Совещание при Президиуме ЦИКС по вопросам советского строительства и улучшения работы советов, на которое была возложена предварительная разработка отдельных практических вопросов советского строительства.

В итоге своих работ Совещание наметило целый ряд мероприятий по оживлению и укреплению местных советов, в частности волостных. Совещание высказалось за необходимость внесения значительных коррективов в организацию предвыборных и избирательных кампаний, наметило новые формы инструктажа и связи, выработало ряд конкретных указаний по вопросу о вовлечении масс в советское строительство (в частности, указало на необходимость организации при советах и виках постоянных комиссий), высказалось за необходимость расширения функций низовых органов власти и за расширение их хозяйственной базы. Практические мероприятия, намеченные Совещанием, были положены в основу дальнейшего законодательства по оживлению и укреплению советов.

XIV конференция РКП(б), уделившая исключительное внимание вопросам деревни, отметила бурный рост сельского хозяйства и сопутствующий ему подъем хозяйственной и политической активности крестьянства. Указав на чрезвычайную важность дальнейшего развития производительных сил деревни и на необходимость усиления пролетарского руководства развивающимися в ней хозяйственными и политическими процессами, конференция установила, что... «в области политики основной директивой партии должно быть оживление советов и улучшение пролетарского руководства крестьянством через советские органы власти, со смелым и решительным переходом на линию революционной законности и искоренения остатков военного коммунизма в административно-политической работе» [2].

Собравшийся вскоре после конференции III Всесоюзный съезд советов отметил, что «продолжающееся развитие производительных сил — промышленности и сельского хозяйства СССР — требует усиления хозяйственно-культурной работы советов и соответствующих новым условиям методов руководства и административного управления страной». Съезд указал, что «советские органы власти должны стать на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства Советской республики» [3].

---

[1] Циркуляр ЦК РКП(б) о местных бюджетах. «Правда», № 226 от 4/X—1924 г.

[2] Резолюция XIV партконференции по вопросу о партстроительстве, § 10.

[3] Постановления III Съезда сов. СССР по вопросам советского строительства.

С особым удовлетворением отмечая постановления Президиума ЦИКС о кассации выборов и одобряя опыт созыва Совещания по советскому строительству, III Съезд советов отметил, «что этих мероприятий, уже давших положительные результуты, еще недостаточно и что нужно более широкое, затрагивающее различные области жизни проведение систематических мер по улучшению работы советов и по развитию самодеятельности трудящихся масс» [1].

Вопросы укрепления низовых советов, расширения их хозяйственной базы, расширения их компетенции — становятся актуальнейшими вопросами центрального законодательства.

XII Всероссийский съезд советов, указывая, что особое внимание должно быть обращено на увеличение расходов, связанных с культурным обслуживанием и хозяйственной помощью деревни», «считает особенно необходимым... ускорить и уточнить дальнейшее разграничение имуществ и предприятий между общесоюзным, республиканским и местными бюджетами, стремясь к увеличению объема имуществ и предприятий местных советов».

«Констатируя достижения в построении волбюджета, съезд указывает на то, что волбюджеты еще далеко не охватывают всей хозяйственной и культурной жизни волости, и считает необходимым дальнейшее улучшение волбюджета и увеличение его объема. Содержание учреждений и проведение мероприятий вол. значения должны осуществляться через волбюджет, и ему не должны быть переданы полностью предприятия и имущества вол. значения» [2].

III Всесоюзный съезд советов выдвинул в качестве очередной задачи: «а) дальнейший пересмотр и уточнение компетенции местных советов в целях избежания волокиты, вытекающей из неправомочности местных органов власти разрешать вопросы местного значения.

б) Принятие мер к укрупнению хозяйственно-финансовой основы местных советов путем более точного разграничения имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения и предоставления местным советам более широких прав по этим вопросам» [3].

«В особенности одобряя финансовые мероприятия, проведенные для развития рай- и волбюджетов», съезд «считает необходимым в дальнейшем такое распределение средств между городом и деревней, которое правильно выражало бы политику союза рабочего класса с крестьянством. В этих целях необходимы дальнейшее увеличение доходных источников рай- и волбюджетов и расширение, в соответствии с действительным ростом их доходов, круга деятельности возложенной на рай- и ворлорганы» [4].

---

[1] Постановления III Всесоюзного съезда советов по вопросам советского строительства.

[2] XII Всерос. съезд советов. Постановления по докладу НКФ.

[3] Постановление III съезда по вопросам советского строительства.

[4] III съезд советов СССР, постановления по докладу НКФ СССР, с. 32.

Одобряя передачу 100 милл. руб. из единого сельхозналога в распоряжение волостей на расходы по удовлетворению непосредственных нужд крестьянства (постановление Съезда «о мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства», § 2), «III Съезд советов полагает необходимым в ближайшем 1925/26 г. дальнейшее расширение объема волбюджетов, с тем, чтобы свод волбюджетов 1925/26 г. достиг суммы около 300 млн. руб. При этом Съезд признает необходимым, чтобы волбюджеты на 1925/26 г. были составлены, как реальные бюджеты» [1]

На основе этих полит-экономических директив развивалось все последующее законодательство; волость постепенно все более и более оформлялась в качестве единицы непосредственного управления.

В развитие декларативных указаний, данных в Положении об имуществах местных советов, ВЦИК'ом и СНК был издан декрет от 21/IV — 25 г. «о пределах, в которых ВИК'и и РИК'и могут принимать на себя обязательства и вступать в хозяйственно-договорные отношения» [2]. В нем указывалось, что ВИК'и могут приобретать и отчуждать имущество, не изъятое из оборота, заключать договора, сдавать и принимать на себя подряды и поставки, на общую стоимость не свыше 12% доходной части своего бюджета (не считая работ по перевозке грузов и пассажиров), получать ссуды, вступать пайщиками в кооперативные учреждения, приобретать акции, с разрешения УИК'а, участвовать в качестве вкладчиков в товариществах на вере, помещать деньги в кредитные учреждения, арендовывать помещения, сдавать и принимать участки и строения на право застройки и т. д. ВИК'ам предоставлялось право сдавать в аренду находящееся в их распоряжении имущество (проекты договоров с арендной платой свыше 500 р. в год должны были представляться на утверждение УИК'а) и заключать краткосрочные займы на срок не свыше 12 месяцев на общую годовую сумму не свыше 10% доходной части своего бюджета (заключать займы на срок или сумму свыше указанных в пределах до 25% доходной части своего бюджета ВИК'и могли лишь с разрешения губисполкома по заключению УИК'а).

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 30/VII — 25 г. «о перечне обязательных расходов и доходов, подлежащих отнесению на волрайбюджет», была значительно расширена сфера финансовой деятельности волисполкома. В целях укрепления волбюджета вику были переданы следующие доходы: 1) отчисления от единого с.-х. налога в полном размере, 2) налог со строений, находящихся в волости, 3) не менее 50% с суммы отчислений в местные средства от гос. лесных доходов и доходов от земельных имуществ, 4) не менее 25% с суммы отчислений в местные средства от эксплоатации рыбных угодий и торфяных болот, 5) отчисления от

[1] Постановление III Съезда по докладу НКФ.
[2] С. У. 1925, № 27, с. 192.

наследственных пошлин в пределах волости. Вместе с тем на волбюджет были возложены расходы по содержанию выборного состава ВИК'а, по содержанию обслуживающего персонала волучреждений народного образования, ветеринарных и фельдшерских пунктов волзначения, по созыву волсъездов, по хоз. содержанию учреждений здравоохранения и нар. образования. Наконец, в целях дальнейшего «укрепления финансовой самостоятельности волисполкомов и установления твердого срока утверждения местных бюджетов», постановлением ЦИК и СНК СССР от 14/VIII — 25 г. были изменены ст.ст. 126, 127 и 128 Временного положения о местных финансах, и границы вол. хозяйства были твердо установлены, причем сфера финансовой деятельности ВИК'а была еще более расширена. По новому закону, на волбюджет с 1925/26 б. г. передавались все расходы волзначения с соответствующим усилением доходной части волбюджета.

Наряду с мероприятиями центральной власти по расширению и укреплению базы волостного хозяйства, рядом законодательных актов были расширены права ВИК'ов и в других областях. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 6/IV — 25 г. ВИК'ам было предоставлено право (в развитие ст. 14 «Положения») издавать обязательные постановления по вопросам организации борьбы со стихийными бедствиями, принятия санитарных и противопожарных мер, борьбы с эпидемиями, эпизоотиями, потравами зеленей, лугов и посевов и по вопросам о расквартировании проходящих войск. ВИК'ам предоставлялось право наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений в форме принудительных работ сроком не свыше 5 дней и штрафа не свыше 3 рублей. Декретом ВЦИК и СНК от 15/VI — 25 года «о засвидетельствовании ВИК'ами и сельсоветами сделок, договоров и документов» были расширены права в указанной области.

Рядом законодательных актов были внесены значительные организационные дополнения и изменения, способствующие усилению связи низовых соворганов с крестьянскими массами и укреплению связи с вышестоящими инстанциями. Ст. 14 «Положения» была дополнена пунктом об организации постоянных комиссий (секций) при ВИК'е для предварительной проработки вопросов по различным отраслям его работ (декр. ВЦИК и СНК от 7/XII—25 г.). В развитие постановления XII Всерос. съезда советов о приближении контроля над волбюджетами к широким крестьянским массам при ВИК'ах были организованы ревизионные комиссии (декр. ВЦИК и СНК от 15/III — 26 г.). Декретом ВЦИК и СНК от 6/II — 25 г. были намечены формы непосредственной связи низового советского аппарата с центральными органами, заключающиеся в периодическом ежемесячном заслушивании Совнаркомом докладов ВИК'ов, в прикреплении наркомов к волостям для наблюдения за проведением в жизнь постановлений Совнаркома, в участии работников низового аппарата в коллегиях наркоматов при обсуждении проектов важнейших постановлений, касающихся деревни, в передаче

на обсуждение и заключение местных исполкомов законодательных предположений, имеющих исключительно важное значение для деревни, в предварительном широком ознакомлении населения с проектами законов через крестьянскую печать и т. д.

На основе общего хозяйственного подъема страны и в результате перераспределения средств в системе бюджетов—объем вол-райбюджета за год вновь увеличился в два с лишком раза, достигнув в 1925/26 б. г. по РСФСР без ДВО 285 009 тыс. руб. по доходам и 333 511,6 т. р.— по расходам. Увеличился и удельный вес вол-райбюджета в системе местных бюджетов, составивший по РСФСР в 1925/26 г. 23,2% доходной части всего местного бюджета и 25,3% — расходной. Значительно изменился состав доходной части: при общем увеличении роли налоговых доходов, основной доходной статьей вол райбюджета сделались отчисления от госналогов и пособия из госсредств, так как собственными доходами волости невозможно было покрыть всю массу расходов по содержанию учреждений местного значения, переданных на волбюджет. В 1925/26 г. на вол-райбюджете РСФСР содержалось уже 85% всех школ I ступени, свыше 70% всех агропунктов, свыше 50% мед. амбулаторных пунктов, около 50% ветеринарных и т. д. По сравнению с предыдущим годом улучшилась структура расходной части: в вол-райбюджете РСФСР в 1925/26 г. административно-судебные расходы составляли 34,8% расходной части, культурно-социальные—51,8%, хозяйственно-производственные—7,5% и прочие—5,9% [1]. Следовательно, при резком снижении за год доли адм. судебных расходов центр тяжести переместился на культурно-социальные. Хозяйственно-производственные расходы, несмотря на некоторое уменьшение своего удельного веса, все же, в связи с общим ростом бюджета, в абсолютных цифрах за год значительно увеличились.

Процесс укрепления материальный базы низового аппарата неуклонно развивался. «Положение о местных финансах», принятое 2-й сессией ЦИК СССР в апреле 1926 года, значительно расширив рамки местного бюджета, определило волость-район (наряду с городом) как основную бюджетную единицу. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О кредитных операциях местных советов» от 30/VI — 26 г. [2]. были расширены права исполкомов в указанной области. По новому закону ВИК'и могли заключать краткосрочные займы в пределах 1/12 части своего годового дохода (по бюджету), с разрешения же УИК'а они могли заключать займы и на большую сумму. Кроме того, ВИК'ам предоставлялось право заключать (с разрешения губисполкома) долгосрочные займы на срок не свыше 5 лет, причем общая сумма всех заключенных займов не должна была превышать 1/3 годовой суммы доходов волбюджета.

[1] «Отчеты об исполнении местных бюджетов РСФСР за 1925/26 г. «Статистический сборник», изд. НКФ РСФСР, 1927.

[2] С. У. 1926, № 40, ст. 310.

Объем вол- райбюджета по СССР (вместе с сельским) в 1926/27 году достиг 415,5 милл. р. по доходам и 428,2 милл. р. по расходам. Удельный вес волрайбюджета достиг 24% всего местного бюджета. Таким образом, объем вол- райбюджета за три года увеличился в шесть раз, а его удельный вес в системе местных бюджетов возрос почти втрое. Административные расходы в вол- райбюджете 1926/27 г. снизились до 28,4% его расходной части, культурно-социальные увеличились до 55,9% и хозяйственно-производственные достигли 10,1%[1].

Подводя итоги хозяйственной децентрализации за этот период, мы можем констатировать огромный рост низовых бюджетов: база волостного хозяйства значительно увеличилась, и волость в системе советского управления заняла прочное место как самостоятельная хозяйственная единица.

Мы не станем касаться вопроса о постепенном развертывании работы волисполкомов на основе их крепнущей хозяйственной базы и остановимся лишь на тех специфических моментах в хозяйственном оформлении укрупненной волости, которые отграничивают ее от района.

Выше мы уже указывали, что правовое оформление волости и района было неодинаково: в то время как район при самой организации получал значительные адм.-хоз. права, укрупненная волость в течение долгого времени продолжала оставаться прежним бесправным адм.-хозяйственным организмом. Специфические особенности уездно-губернской системы налагали свой отпечаток и на последующее хозяйственное оформление волости. Процесс хозяйственной децентрализации в рамках районной системы развивался быстрее и глубже. Районный бюджет, по сравнению с волостным, отличался большей относительной мощностью: удельный вес райбюджета в 1925/26 году составлял по доходам 37,6% и по расходам 40,6% общего бюджета районированных территорий РСФСР.

Экономически неорганизованные и в большинстве случаев хозяйственно-слабые уезды в борьбе с своей дефицитностью — в бюджетных взаимоотношениях с низовым аппаратом шли по линии наименьшего сопротивления, уменьшая размеры собственных дефицитов путем перенесения расходов на волбюджет без надлежащей компенсации его доходными источниками, задерживали передачу имуществ местного значения, земимуществ, предприятий и т. д. Эти обстоятельства, разумеется, задерживали темп оформления волостного хозяйства. Выше мы подробно останавливались на директивах партии и центральной власти по вопросу об организации самостоятельного волостного хозяйства. Однако, в рамках уездно-губернской системы процесс хозяйственного оформления волостей не давал того эффекта, который наблюдался в районах. Причины заключались в относительной хозяйственной слабости волостей (по

---

[1] «Местный бюджет к началу 1927/28 г.», Фин. изд-во НКФ СССР, Москва, 1927.

сравнению с районами), в их недостаточной экономической емкости, в недостаточной самостоятельности ВИК'а в вопросах организации своего хозяйства, в отмеченной выше политике уездных центров, тормозивших процесс хозяйственного оформления волостей своим излишним централизмом, который определялся не столько организационно-политической слабостью волостного аппарата, сколько экономической слабостью самих уездов.

Достаточно указать на то, что ВИК не имел права распоряжаться даже теми доходными статьями, которые как будто бы бесспорно должны были находиться в его ведении: споры ВИК'ов с земельными обществами о базарных площадях доходили до центральных органов власти, и только постановлением НКЗ, НКЮ, НКФ и НКВД от 11/VI — 25 г. [1] это право были закреплено за ВИК'ом.

В июне 1925 года ЦК РКП(б), не в первый уже раз обращая внимание мест на необходимость принятия решительных мер по организации волостного хозяйства, констатировал, что «на местах нередко наблюдается недоверчивое отношение к оформлению волости как фин.-хоз. единицы: задерживается передача в распоряжение ВИК'ов возможных в пределах волости доходных источников и ограничивается расходная часть волбюджета почти исключительно средствами, необходимыми на оплату труда работников вол. учреждений и сельсоветов» [2]. В дальнейшем, по мере укрепления волбюджета, роль ВИК'а как организатора хозяйства усиливалась, росла его хозяйственная самостоятельность, развивалась инициатива, но все же этот специфический централизм красной нитью проходил через весь процесс организации волостного хозяйства.

Вместе с тем давала себя знать и недостаточная экономическая емкость значительной части укрупненных волостей, их общая хозяйственная слабость, при которой, несмотря на перераспределение средств по звеньям аппарата, невозможно было изжить хроническую дефицитность и охватить волбюджетами даже основные хозяйственные и культурно-социальные потребности деревни.

Эти положения можно было бы иллюстрировать бесчисленными примерами, но мы остановимся лишь на оценке, данной самими ГИК'ами и губсъездами советов.

В своем отчете за 1925 г. Воронежский губисполком констатирует: «Прежде всего следует заметить, что уисполкомы вели не вполне правильную политику по отношению к волостным бюджетам; недочеты здесь состояли в неполном проведении разграничения имуществ волостного и уездного значения, в непредоставлении волисполкомам некоторых источников доходов и других стеснениях их бюджетной самостоятельности. Между тем, укрепление работы низовых органов безусловно требует предоставления волисполкомам полностью бюджетной самостоятельности в преде-

---

[1] С. У. 1925, № 43, ст. 315.
[2] Циркуляр ЦК РКП(б), «Правда», № 140, 23/VI—25г.

лах, предоставленных законом» [1]. Однако и в последующее время положение мало изменилось к лучшему. Об этом свидетельствует оценка финансовой деятельности уисполкомов и волисполкомов, которую дал Губисполком, основываясь на материалах обследования [2].

VIII Сталинградский губсъезд советов, констатируя, что «фактически бюджеты мест составлялись работниками финучреждений УФО и ГФО», «подтверждает необходимость предоставления ВИК'ам больших бюджетных прав, осуществления их и усиления влияния и роли местных советов в составлении и исполнении бюджета [3].

II пленум Самарского ГИК'а дает такую оценку волостным бюджетам:

«Охватывая с каждым годом все шире и полнее культурные и хозяйственные нужды деревни, волостной бюджет все же не является еще тем финансовым планом, обязанным в полном объеме охватить все хозяйственные нужды волости. Попрежнему он главным образом обслуживает административные потребности и основные культурно-просветительные нужды в виде лечебных пунктов и школ, оставляя все прочие потребности деревни, как, например, благоустройство селений, пожарную охрану и проч. вне всякого удовлетворения, или последние удовлетворяются без всякой системы и плана за счет самообложения населения. Попрежнему волостные бюджеты составляются с значительным дефицитом, без каких-либо реальных возможностей изжить таковой, что приводит к искажению как финансового, так и хозяйственного плана в процессе (ходе) их выполнения за недостатком средств» [4].

XIII Самарский губсъезд советов, «относя крупную дефицитность волостных бюджетов и продолжающееся преобладание в них административных расходов преимущественно на счет недостаточной увязанности об'ема предоставленных последним бюджетных рессурсов с размером возложенных на них обязанностей в области удовлетворения местных потребностей», считает необходимым «указать на безусловную необходимость расширения финансовой базы волбюджетов путем повышения в этих целях, в порядке союзного законодательства, отчислений от сельхозналога и увеличение субвенционных фондов на содержание низовых работников» [5].

Костромской губсъезд советов отмечает, что «наряду с ростом общегубернского и общеуездных бюджетов отмечается замедленный рост волостных бюджетов, а поэтому губисполкому необходимо обратить внимание на увеличение об'ема волостных бюджетов за счет сокращения губернских и уездных» [6].

---

[1] «Отчет о работе Воронежск. ГИК'а XIII соз.», ст. 19.

[2] «Отчет о работе Воронежск. ГИК'а XIV соз. за 1925/26 г.» с. 25.

[3] Пост. VIII Сталингр. губсъезда советов по отчету ГИК'а, 1926, с. 10.

[4] II пленум Самарского ГИК'а XIII созыва, 1926 г., с. 40.

[5] «XIII Самарский губсъезд советов». Пост. по мест. бюджету. 1926 г., с. 29.

[6] «Резол. XVII Костромск. губсъезда советов 29/III—3/IV—27 г.», с. 6

Пензенский губернский съезд советов считает, что, «в целях увеличения объема волбюджетов, а равно более хозяйственного и своевременного обслуживания волостных нужд, надлежит уточнить диференциацию расходов между уездными и волостными бюджетами, передав последним все расходы по обслуживанию нужд волостного масштаба» [1].

Смоленский губс'езд советов поручает Губисполкому «детально пересмотреть принятую на 1926/27 г. дифференциацию доходов и расходов между отдельными группами бюджетов, в целях дальнейшей разгрузки регулирующих бюджетов и максимальной концентрации доходов и расходов в основных ячейках местных финансов — бюджетах городов и особенно волостей» [2].

Таким образом, волость, несмотря на все мероприятия децентрализаторского характера, направленные к укреплению ее самостоятельной материальной базы, — в значительном ряде случаев оказалась все же слишком мелким хозяйственным резервуаром, оказалась организмом, экономически неприспособленным для надлежащего охвата хозяйственной и культурной жизни деревни. Волаппарат, оформлявшийся и работавший в условиях этой хозяйственной слабости, обладал недостаточной самостоятельностью, не проявлял необходимой активности и инициативы, не мог оказывать необходимого противодействия излишнему централизму уиков.

Рассматривая район с точки зрения его хозяйственной организации и самостоятельности, мы видим иную картину. Обладая большими производственными возможностями, большей хозяйственной мощностью, внешним выражением которой являлся крепкий бюджет, имея во главе более квалифицированный (административно-политический и хозяйственный) аппарат, — район значительно быстрее волости оформлялся в качестве активной хозяйственно-административной единицы.

Если даже взять Урал, где проблема экономического районирования была ограничена административными соображениями значительнее, чем в других районированных частях РСФСР, — то и там эта особенность района выступает с достаточной наглядностью.

Обследование НКФ СССР, проведенное в начале описываемого периода, констатировало: «Все округа и все районы, которые мы посетили, настойчиво жаловались на то, что высшие органы зажали в своих руках (бюджетах) слишком много прав и финансового влияния по отношению к низшим органам» [3]. Однако даже тогда «не было ни одного рика, который бы не считал создавшегося положения ненормальным» [4].

---

[1] «Пост. XIV Пензенск. губсъезда сов.» 1927 г., с. 12.

[2] «Пост. XVIII Смоленск. губсъезда советов», с. 13.

[3] «Округ и район Уральской области по материалам обследования комиссии НКФ СССР», под ред. Вайнштейна, с. 13.

[4] Там же, с. 13.

Следовательно, централизм вышестоящих инстанций сразу же наталкивался на противодействие мощных и жизнеспособных низовых единиц.

Законодательная практика в течение долгого времени ставила знак равенства между волостью и районом. Первое «Положение о местных финансах» поставило район на один уровень с волостью; важнейшие последующие законодательные акты, определяющие права низового аппарата, автоматически переносили права ВИК'а на РИК (напр., декрет ВЦИК и СНК от 6/IV — 25 г. «О порядке издания ВИК'ами и РИК'ами обязательных постановлений», декрет ВЦИК и СНК от 21/IV — 25 г. «О пределах, в которых ВИК'и и РИК'и могут принимать на себя обязательства и вступать в договорные отношения», декрет ВЦИК «О перечне обязательных расходов и доходов, подлежащих отнесению на вол(рай) бюджет» и т. п.) Однако развивающийся, крепнущий район фактически располагал большей суммой прав и расширял сферу своей деятельности за пределы, установленные нормативными актами. Вот как сам Облисполком характеризовал впоследствии этот процесс: «Так как законодательная и циркулярная практика, несмотря на энергичные в этом направлении настояния области, не учитывала, или учитывала в очень малой степени, потребности конкретной обстановки работы районов, жизнь их пошла своим путем и, независимо от циркуляров, фактически объем прав и функций районов Урала значительно превысил те ограниченные полномочия, которые им предоставляются по ведомственным линиям»[1].

Определяющим моментом являлась материальная база. Удельный вес райбюджета Урала в системе бюджетов области в 1924—25 г. составлял 29,8%, а в 1925—26 г. достиг уже 45,9%[2].

Таким образом, темп хозяйственного укрепления, процесс роста в районах развивался несравненно быстрее, чем в волостях.

С еще большей наглядностью это обстоятельство проявляется в рамках уездно-губернской системы. Таблица на стр. 90 свидетельствует о громадной разнице в удельном весе районных (Тула) и волостных бюджетов в системе общегубернского бюджета. В 1924/25 г., когда волбюджет играл незначительную роль, райбюджет охватывал уже большую половину бюджета губернии. В дальнейшем, несмотря на свой стремительный рост, волостные бюджеты нигде не могли стать на один уровень с районами. Экономическая мощность района, являющаяся основой самодеятельности аппарата, выступает с еще большей наглядностью, если сопоставить удельный вес уездного бюджета в районированных и нерайонированных губерниях. В то же время, как удельный вес уездного бюджета в системе общегубернских бюджетов в 1924/25 г.

---

[1] «Урал после районирования», Свердловск. 1926, с. 43.

[2] «Материалы к докладу на всесоюзном совещании работников районирования», Свердловск., 1926, с. 17.

Губернии	Удельный вес вол-райбюджетов в [1]	
	1924/25 г.	1925/26 г.
Тверская	19 %	34 %
Пензенская	15,8%	39,2%
Нижегородская . . .	19,5%	36,6%
Рязанская	21,2%	42,6%
Воронежская	33,8%	43,9%
Тульская	50,5%	51,3%

достигал в Рязанской губернии 39,5 процентов, в Тверской 48%, в Нижегородской 26,6%, в Пензенской 41%, в Тульской губернии он составлял лишь 7% и, в основном, уездный бюджет там строился на отчислениях от райбюджета.

При наличии районов в уездно-губернской системе управления, сам уезд теряет свое руководящее значение. Процесс районирования в Тульской губернии последовательно охватывал три фазы: а) организацию районов, б) упразднение уездных отделов и в) ликвидацию уездов. Уисполкомы, сохраненные вначале в качестве передаточно-руководящей инстанции, в дальнейшем, по мере хозяйственного укрепления районов и организационного оформления РИК'ов, превратились в излишнюю надстройку над окрепшим низовым аппаратом и были ликвидированы. Шаг этот явился логическим завершением реформы: не обладающие достаточной экономической базой УИК'и, с одной стороны, несли ответственность за состояние работы на территории уездов, не имея для контроля и руководства ни финансовых возможностей, ни достаточного аппарата, с другой — по мере укрепления риков и усиления их связи с губисполкомом, УИК'и стали превращаться в излишние бюрократические органы, тормозящие инициативу низового аппарата. Трехстепенная система управления быстро изжила сама себя, и лучшим аргументом в пользу этого было то, что к моменту ликвидации УИК'ов у них уже не оказалось защитников.

Таким образом волость отставала в своем развитии от района, обладающего не только более прочной хозяйственной базой и более широкой компетенцией, но и более крепким, политически выдержанным аппаратом. Однако она все же неуклонно развивалась в качестве активной хозяйственно-политической единицы. За три года политики оживления советов волость настолько окрепла и организационно оформилась, что изменилась самая ее роль в системе советского управления.

---

[1] Сведения взяты из годовых печатных отчетов губисполкомов.

Мы видели в каких условиях проводилось укрупнение волостей, насколько разнообразны были принципы, положенные в основу реформы в отдельных губерниях, как различны были методы укрупнения, какие разнообразные типы волости были созданы реформой. Поэтому вполне естественно, что в процессе своего оформления в качестве единицы непосредственного управления волость встречала большие препятствия для своего развития в недостатках своей собственной территориальной организации.

Совещание по советскому строительству в 1925 г., подводя итоги территориальной реорганизации волости, признало, что «в общем и целом, укрупнение волостей принесло известное улучшение волостного соваппарата», но вместе с тем совещание отметило «имеющиеся отдельные отрицательные стороны укрупнения» и нашло необходимым «внести частичные исправления в соответствующие границы укрупненных волостей с тем, чтобы, не производя новой ломки установленных волостных границ... со всей необходимой осторожностью и без спешки проверить результат проведенного укрупнения под углом зрения устранения вышеуказанных недочетов».

Однако эта оценка оказалась слишком мягкой и жизнь потребовала внесения очень больших коррективов в проведенное укрупнение волостей. К характеристике этих изменений мы перейдем в дальнейшем.

3. ПОСЛЕДУЮЩЕЕ ИЗМЕНЕНИЕ ВОЛОСТНЫХ ГРАНИЦ

Административно-территориальные изменения в последующий период в основном сводились к следующему:

1) Изменялись губернские границы, с одной стороны, путем распределения территории расформированных губерний (Гомельская) и передачи отдельных территорий по национальному признаку (из Курской губ. — в УССР, из Вятской — в Вотскую Автономную область, из Ульяновской губ. — в Чувашскую АССР и т. п.), с другой стороны, путем перечисления волостей и уездов из губернии в губернию по признаку экономического тяготения. Следует отметить, что в последнем случае вопрос о перечислении принимал зачастую затяжной характер и проводился в жизнь при упорном сопротивлении губерний, территория которых подлежала передаче, причем главным препятствием являлась не спорность экономического тяготения, а нежелание губисполкомов понижать экономическую емкость своей губернии. В качестве яркого примера можно указать на передачу территории Юрьев-Польского уезда из Владимирской губ. в Иваново-Вознесенскую (пост. Президиума ВЦИК от 7/IX — 25 г.) и рязанских волостей во Владимирскую губернию (пост. Президиума ВЦИК от 23/VIII—1926 г.).

2) Неуклонно развивался процесс ликвидации маломощных уездов, связанный с перераспределением их территории между соседними уездами. За этот период были ликвидированы следующие

уезды: Емецкий и Пинежский уезды Архангельской губ. (пост. Президиума ВЦИК от 25/V—27 г.); Судогодский и Меленковский — Владимирской губ. (пост. от 23/VIII и 20/IX—1926 г.); Дорогобужский и Демидовский — Смоленск. губ. (пост. от 26/IX—1927 г.); Вытегрский уезд — Ленинградской губ. (пост. от 7/II—1927 г.); Кашинский уезд — Тверской губ. (пост. от 3/X—27 г.); шесть уездов Калужской губ. (пост. от 11/VII—27 г.).

3) В целях осуществления принципов национальной политики в ряде губерний были выделены в самостоятельные административные единицы территории, населенные нацменьшинствами (в Ульяновской, Пензенской, Рязанской, Нижегородской и др. губерниях).

4) Главная перекройка шла по линии исправления волостных границ, созданных предыдущим укрупнением. Нам особенно важно остановиться на оценке этих изменений, так как они, с одной стороны, оказали наиболее существенное влияние на территориальную организацию укрупненной волости, с другой — эти изменения явились коррективами, которые сама жизнь внесла в принципы прежнего укрупнения. Эти изменения не только позволяют установить основные методологические ошибки, допущенные отдельными губерниями, но и указывают, в каком направлении развивается процесс территориальной организации. Поэтому на анализе этих изменений мы остановимся более подробно. Предварительно следует отметить, что уже при проведении в жизнь утвержденных центром проектов укрупнения были замечены ошибки, допущенные местными органами при разработке этих проектов. Поэтому, в целях уточнения волостных границ, губисполкомы и уики допускали перечисление отдельных селений из волости в волость. В ряде случаев производилось и перемещение волцентров, основной причиной которого являлся, главным образом, недостаток зданий для размещения вол. учреждений в отдельных пунктах, намеченных по проекту волостными центрами. Обычно вопрос о перечислении селений из волости в волость возбуждался заинтересованным населением, и так как в большинстве случаев бесспорность этого перечисления не вызывала сомнений, Губисполкомы зачастую производили эти изменения самостоятельно, оформляя их через центр путем последующего утверждения. Эти перемещения не внесли заметных изменений в низовое административно-территориальное деление.

Гораздо значительней были последующие изменения волостной территории, когда практика работы в новых волостях с особой остротой выявила основные недочеты в их территориальном оформлении. На поверку оказалось, что во многих случаях административные границы волости не совпадают с ее экономическими границами, что многие волцентры не являются центрами экономического притяжения. Выяснилось, что этот разрыв между экономическими и административными границами не только не уничтожил прежнего многоцентрия, отнимавшего у населения массу вре-

мени и средств и вызывавшего его законное недовольство, но что сама волость в условиях подобной экономической разнородности не в состоянии осуществлять своих основных хозяйственных задач. Выяснилось, что рост волостного хозяйства, благодаря этой разнородности, задерживается, волисполком вместо проведения единой хозяйственной линии разменивается в своей работе на удовлетворение специфических запросов отдельных частей административно-единого, не экономически-разнородного организма; население смотрит на создавшееся положение, как на ненормальное, непрочное и временное, и при этих условиях у него отпадают стимулы к поддержке общеволостных хозяйственных мероприятий.

Очень скоро жизнь потребовала коррективов и в другой области — в вопросе о финансовой мощности укрупненной волости. Мы видели, что организационно-политическое укрепление пролетарской диктатуры, хозяйственный рост страны и, в частности, деревни — все это было неразрывно связано с децентрализацией, с передачей активного управления сверху вниз, с широким вовлечением основных масс крестьянства (беднота, середняки) в активное советское строительство.

Хозяйственное укрепление волости вначале шло, главным образом, за счет перераспределения средств в системе местных бюджетов в сторону укрепления низовых звеньев советского аппарата. В этом отношении были достигнуты громадные результаты, но по мере использовывания этой возможности все большую и большую остроту принимал вопрос о росте собственных доходов волости, так как дальнейшее развитие волостного хозяйства все больше и больше упиралось в затруднительность новой крупной переброски средств из вышестоящих бюджетов. При этих условиях экономическая неоформленность волости и ее общая хозяйственная слабость стали выступать уже в качестве главного препятствия для ее дальнейшего хозяйственного роста. С другой стороны — хроническая дефицитность многих волбюджетов, слабость обслуживания основных потребностей деревни и слишком большая зависимость волости от вышестоящих бюджетов — лишали низовой аппарат как необходимой самодеятельности, так и авторитета в глазах населения.

Этими причинами, в основном, была обусловлена необходимость внесения значительных коррективов в низовое административно-территориальное деление. Работа мест в этом направлении не ограничивалась мероприятиями по уточнению волостных границ путем перегруппировки селений по признаку экономического тяготения к волцентрам. Параллельно с процессом экономической организации территории волости развивался процесс укрупнения волостей с целью усиления их материальной базы. Различия в экономических условиях отдельных губерний, различия в соотношении уездов и волостей, переплетаясь со специфическими особенностями предыдущего укрупнения, приводили к тому, что оба эти процесса в отдельных административных единицах сливались в

разных сочетаниях. В то время как одни губисполкомы старались оформить территорию волости с учетом обоих условий, другие, допуская как паллиатив перечисление селений из волости в волость и из уезда в уезд, воздерживались от нового укрупнения волостей, относя вопрос территориального переформирования во всем его об'еме к моменту полного экономического районирования.

В результате — в огромном большинстве губерний все же были внесены значительные изменения в низовое административно-территориальное деление, созданное предшествующим укрупнением. Эти коррективы заключались в изменении уездных и волостных границ путем перечисления отдельных селений, в перемещении волцентров, в слиянии мелких волостей, в расформировании отдельных волостей и организации из их отрезков новых административно-территориальных организмов и т. д.

По существу в некоторых губерниях эти изменения явились даже не коррективами к прежнему административно-территориальному делению, а новым административно-территориальным преобразованием. В Курской губернии было расформировано 4 волости, а впоследствии, наряду с перечислением селений, ГИК переместил еще 6 волцентров. В Ярославской губ. были перенесены волцентры в 7 волостях, и проведено массовое перечисление селений из волости в волость (пост. През. ВЦИК от 2/VIII—26 г.). В Орловской губ. наряду с перечислением селений были перенесены волцентры в 12 волостях, а в Вологодской в 24 (пост. През. ВЦИК от 2/VIII и 20/IX—26 г. и 4/VII и 3/X—27 г.). В Тверской губ. было перенесено 13 волцентров и проведено массовое перечисление селений из волости в волость и из уезда в уезд, причем особенно сильному дроблению подверглись волости, прежде слитые механически (пост. През. ВЦИК от 21/III—27 г.). В Вятской губ. число селений, перенесенных из волости в вооcлть, дошло до 1064 [1].

Таким образом, в этой группе губерний территориальные изменения проводились, главным образом, путем перераспределения селений по признаку экономического тяготения к волцентрам или путем перемещения волцентров в тех же целях.

В ряде других губерний — вскоре же после реформы — выяснилась необходимость дальнейшего укрупнения волостей, причем губисполкомы задерживали этот процесс, несмотря на стремление к объединению со стороны нижестоящих исполкомов. В качестве типичного примера можно остановиться на территориальной организации волостей в Самарской и Саратовской губерниях.

III пленум Самарского ГИК'а в ноябре 1925 г. вынес постановление о необходимости дальнейшего укрупнения волостей, поручив уисполкомам изучить опыт дробного районирования и представить ГИК'у проекты укрупнения [2]. Однако, в ответ на решительные

[1] Отчет Вятского ГИК'а XII Съезду советов, 1926 г., с. 31.

[2] «III пленум Самарского ГИК'а XII созыва», 31/X — 3/XI — 1925 г., с. 39. Пост. по докладу презид. ГИК'а § IV.

шаги некоторых уисполкомов, ГИК дал по вопросу об укрупнении волостей раз'яснение в том смысле, что упраздение маломощных волостей может допускаться лишь как исключение [1].

В таком же направлении действовал и Саратовский ГИК. Принципиально признавая необходимость изменения волостных границ, он передал на места предварительную проработку этого вопроса, указав, что вся работа должна протекать при непосредственном участии самого населения. Но когда Балашовским уисполкомом был представлен проект укрупнения, «пытавшийся на основании уже новых принципов свести существующие 17 волостей в 8 и совместить волцентры с центрами естественно-сложившихся экономических районов», ГИК «признал нецелесообразным выдвигать особое положение построения волостей Балашовского уезда», «поскольку волрайоны прочих уездов находятся в аналогичном положении», и ограничился ликвидацией 3 волостей, «экономически-маломощных, центры которых имели чисто административное значение, находясь на близком расстоянии от сильных экономически и культурно центров других волостей [2]. Экономическая характеристика волостей Балашовского уезда нами уже проводилась. При сопоставлении ее с позицией ГИК'а в вопросе изменения волостных границ, ясна вся недостаточность паллиативов, при помощи которых Саратовский губисполком думал «устранить недостатки прежнего территориального деления». В результате «исправление волостных и уездных границ» было произведено путем частичного перечисления отдельных селений. XV губсъезд советов поручил ГИК'у «изучить возникающие в связи с укрупнением отдельные спорные вопросы изменения границ между волостями и ускорить их разрешение» [3].

В некоторых губерниях вопрос о необходимости изменения административно-территориального деления, созданного предшествующей реформой, выявился особенно отчетливо, и для его разрешения Губисполкомами были предприняты более решительные шаги.

XIV губсъезд советов Орловской губернии и III сессии ГИК'а 14 созыва, констатируя недостатки территориального оформления волостей, выдвинули вопрос о выправлении внутригубернского районирования. IV сессия ГИК'а в декабре 1926 г., отмечая, что «мелкорайонность ряда волостей и незначительные размеры некоторых уездов губернии продолжают и в текущем году создавать неравномерное обслуживание населения в культурном и административном отношениях, а с другой стороны, вызывать лишние управленческие расходы, — поручила презид. ГИК'а разработать и провести в жизнь проект территориального переформирования» (пост. IV сессии Орловского ГИК'а XIV соз., 11/XII—

[1] «XIII Самарский губсъезд сов., 25—29/III—1926 г., с. 126.
[2] «Отчет о XV губсъезде советов Саратовск. губ»., 1926 г., отчетн. доклад ГИК'а, с. 48.
[3] «Отчет о XV губсъезде сов. Сарат. губ.», 1926 г., с. 326.

1926 г., ст. 5, § 4). 20/VII—27 г. ГИК представил в центр проект укрупнения, по которому 28 волостей сливались в 14, остальные же 44 оставались неизменными, «как имеющие экономические центры и обладающие известной силой притяжения». Основанием для реофрмы служило то, что предшествующее укрупнение не разрешило вопросов о создании экономически организованной, мощной хозяйственной единицы, способной вовлечь массы в активное советское строительство. Третья часть волостей губернии — по характеристике Губисполкома — маломощных, их хронические дефициты «ложатся тяжелым бременем на бюджет». Ряд обследований, анализ волбюджетов, учет экономических и сельскохозяйственных условий губернии, мнения мест — показали, что в условиях Орловской губернии как максимум возможна организация лишь 50 бездефицитных волостей, могущих справиться с возложенными на них задачами по обслуживанию деревни и имеющих данные для перспективного развития.

Но такой проект, по мнению ГИК'а, осуществим лишь при районировании, в «данный же момент он не может быть реализован как из-за трудности его проведения (ломка низового аппарата), так и из-за невыясненности еще точных границ проектируемых Орловского и Елецкого округов, а также — нежелания некоторых губерний, в частности Курской и Брянской, — на прирезку к Орловской губ. отдельных населенных пунктов и железнодорожных станций»[1].

При этих условиях Орловский губисполком остановился на паллиативе, решив ликвидировать лишь самые беспомощные волости, влив их территории в соседние волости, частью отдельными отрезками, частью целиком. В основу построения новой волости была положена идея ее экономической организации и финансовой устойчивости. ГИК стремился создать экономически однородную волость, центр которой, насыщенный сетью учреждений, обслуживающих деревню, обладал бы максимально-возможной силой логом ее хозяйственного роста, а. сеть сельсоветов, охватываемая притяжения, волость, материальная база которой служила бы заволостными границами, в количественном отношении являлась бы доступной для администрирования ВИК'а. Территориальное удаление волаппарата с избытком должно было компенсироваться разукрупнением сельсоветов. По расчетам ГИК'а реформа должна была дать экономию на содержание аппарата в размере 112 000 р., и эта сумма позволила бы увеличить сеть сельсоветов на 121 единицу. Целесообразность подобного мероприятия определялась тем, что в губернии 482 сельсовета (59% всей сети) обладали радиусами, превышающими установленную центром норму.

Проект был утвержден постановлением Презид. ВЦИК'а от 19/IX 27 г.

---

[1] Докладн. записка ГИК'а. Материал Адм. комиссии ВЦИК.

В 1927 г. Калужский ГИК разработал проект укрупнения, предусматривающий ликвидацию 13 волостей (из 64), расформирование 6 прежних уездов (из 10) и организацию 2 новых уездов. Причиной территориального переформирования послужило то, что предшествующее укрупнение волостей, проведенное «в спешном порядке, без необходимой подготовки и надлежащей разработки материалов», создало волости и уезды, значительная часть которых отличалась хронической дефицитностью, и это обстоятельство имело своим следствием задержку в темпе их хозяйственного развития. Обследованиями ГИК'а было установлено, что, «несмотря на лучшие почвенные условия южной и юго-западной части губернии» (район мелких волостей), «сельское хозяйство в них развивается более медленно, нежели в остальных частях» [1].

Целесообразность реформы была обоснована:

а) экономическими выгодами, получаемыми вследствие об'единения однородных районов в более мощные производственные единицы;

б) интересами хозяйственного развития, требующими увеличения производственной части бюджета за счет сокращения административных расходов;

в) несовпадением хозяйственных и административных центров в прежнем территориальном делении;

г) качественным улучшением аппарата, как следствием уменьшения числа административно-территориальных единиц и перемещения работников и

д) улучшением связи уездных центров с губернскими.

По проекту укрупнения число волостей с 64 сокращалось до 51, причем 13 упраздняемых волостей вливались в соседние волости. Средняя погубернская норма волости увеличивалась по территории до 500 *кв. км*, по населенности до 21617 человек и по числу хозяйств до 4134.

Госплан РСФСР в своем заключении по проекту высказался за переход губернии на трехстепенную систему управления, ориентировочно наметив райсеть в составе 30—35 единиц. Постановлением Президиума ВЦИК от 11/VII—27 г. проект Губисполкома был утвержден.

3/VIII—27 г. Архангельский Губисполком возбудил ходатайство об утверждении разработанного им проекта укрупнения, который, в основном, сводился к ликвидации Пинежского уезда и к сокращению 14 волостей Архангельского, Пинежского и Шенкурского уездов. Остальные 3 уезда — Онежский, Мезенский и Печерский — проектом укрупнения не охватывались, ввиду неясности вопроса (по мнению ГИК'а) о вхождении их в тот или иной округ Сев.-восточной области и возможности, вследствие этого, новой территориальной перекройки при проведении полного экономического районирования.

[1] Докладн. записка ГИК'а. Материал Адм. комиссии ВЦИК.

В основу укрупнения волостей первых 3 уездов был положен проект экономического районирования Сев.-восточной области. Причинами укрупнения служили: 1) экономическая невыдержанность в построении существующих волостей, 2) их финансовая маломощность и, как ее следствие, полная невозможность разукрупнения сельсоветов при сохранении дробных волостей.

По расчетам Губисполкома реформа давала возможность увеличить сеть сельсоветов на 45 единиц. Ликвидация Пинежского уезда вызывалась тем, что сеть его волостей сокращалась с 4 до 2, и при этом условии самое существование уездного аппарата являлось нецелесообразным.

Проект был одобрен Госпланом и утвержден президиумом ВЦИК 4/X—26 г., за исключением вопроса о ликвидации Пинежского уезда ввиду недостатка материалов, позволяющих судить об отношении населения к этой ликвидации. Впоследствии ГИК представил дополнительные материалы, и уезд был ликвидирован (пост. Презид. ВЦИК от 7/II—27 г.), причем две его волости были слиты в одну, а остальные 2 сохранены как самостоятельные единицы ввиду дальности расстояния от пограничных сел до намеченного проектом волцентра.

В 1927 г. Смоленский ГИК представил в центр проект укрупнения, предусматривающий ликвидацию 2 уездов — Дорогобужского и Демидовского — и сокращавший число волостей с 81 до 64. Трехлетний опыт существования прежних волостей, несмотря на внесенные частичные коррективы по уточнению их административно-территориальных границ, показал, что укрупнение, проведенное в 1924 г., в большинстве случаев не создало из волости жизнеспособной хозяйственно-административной единицы. На поверке оказалось, что из 81 волости «только 42 обладают более или менее естественными экономическими центрами, объединяющими по признакам экономического районирования однородные территории»[1], а остальные 39 являются лишь административными единицами, экономически неорганизованными и хозяйственно-слабыми. Средняя норма волбюджета по губернии (1926/27 г.) составляет лишь 78 тыс. руб., с колебанием от 56 до 105 тыс. руб., причем средний процент административных расходов в волбюджете составляет по губернии 15% (без содержания сельсоветов), а в ряде случаев доходит до 25%. Изучение и обследование низового аппарата показало, что наиболее заметный хозяйственный эффект наблюдается в мощных, экономически организованных низовых единицах, там же с особенной яркостью проявляется активность масс и наиболее заметны достижения в работе совапарата. Эти соображения в основном обусловили необходимость нового укрупнения волостей, тем более, что разукрупнение сельсоветов, приблизившее низовую ячейку к массам, позволило «несколько отодвинуть волостной центр без ущерба для администрирования и удобств населения»[1].

[1] Докладная записка ГИК'а. Материал Адм. комиссии ВЦИК.

За основу нового районирования была взята сел.-хоз. характеристика как главный для губернии фактор, и в качестве корректирующих моментов приняты во внимание торгово-экономическое тяготение, финансовая характеристика, пути сообщения и т. п. На территории 15 самостоятельных сел.-хоз. районов было образовано 64 волости, причем средняя погубернская норма волости по населенности поднялась с 24 до 34 тыс. жителей, по площади с 650 *кв. км* до 900 *кв. км*, по числу же хозяйств увеличилась с 4000 до 6150. С расформированием 18 волостей средний радиус расстояний до волцентра увеличился с 15 до 17 *км*, а максимальный — до 25 *км*.

Наркомфином и Госпланом РСФСР проект укрупнения в основном был одобрен, хотя НКФ в своем заключении отметил, что «проект не совсем разрешает проблему формирования административных единиц губернии на основе полного учета экономики в отдельности взятых районах»[1], а Госплан указал, что хотя «в большинстве случаев распределение территории упраздняемых волостей совпадает с задачами объединения однородных в экономическом отношении территорий, приближая административное деление губернии к экономическому районированию», но в ряде случаев отрезки волостей, примыкающие к межгубернской границе, не связано экономическим тяготением со своими волцентрами[2].

Таким образом последующие коррективы с достаточной ясностью подтвердили основные методологические ошибки, допущенные предшествующим укрупнением волостей, и, по мере возможности, старались исправить положение, но территориальная организация волости, несмотря на улучшение, внесенное этими изменениями, все же в значительной мере сохранила свои прежние основные недочеты. Последующие территориальные изменения не свободны были от ошибок, свойственных прежнему укрупнению: в новой реформе не было необходимого радикализма, места вносили лишь частичные поправки к прежнему территориальному делению и в значительном ряде случаев вносили их чересчур осторожно. Эти нерешительность и половинчатость, с одной стороны, не позволили создать экономически организованных, хозяйственно-мощных волостей, с другой — они не в коей мере не гарантировали от возможности новых территориальных перекроек в ближайшем будущем.

В значительном ряде случаев территориальные изменения ограничивались лишь частичным перечислением селений и перемещением отдельных волцентров. Только в тех лишь случаях, где это перечисление носило массовый характер, где оно являлось новым территориальным переформированием, только там могли быть достигнуты значительные успехи в деле слияния административных и экономических границ волости, так как предыдущая территориальная реформа лишь в отдельных редких губерниях создала эко-

[1] Закл. НКФ РСФСР от 10/IX—27 г., № 5651/1009.
[2] Закл. Госплана РСФСР от 12/IX—27 г. № 609/мх.

номически организованные низовые единицы. В тех же случаях, где волость была хозяйственно слабой и в экономическом отношении разнородной, перечисление отдельных селений, разумеется, не могло изменить ее хозяйственного облика. Кроме того, в большинстве случаев это перечисление проводилось не по обоснованному, точно разработанному плану, ориентирующемуся на создание жизнеспособных волостей и охватывающему губернию в целом, а ограничивалось лишь частичными поправками, проводившимся от случая к случаю, по мере возникновения спорных вопросов (обычно по инициативе населения). В условиях этой бессистемности перечисление встречало противодействие со стороны уисполкомов, недовольных беспрерывной ломкой административных границ, и со стороны многих виков, особенно в тех случаях, когда передача проводилась экономически маломощной волостью, в которой вопрос об уменьшении ее размеров был связан с возможностью ее расформирования.

Совпадение экономических и административных границ не могло быть достигнуто и вторым, широко практикуемым способом — перемещением волцентров. В этом случае не волость формировалась вокруг естественного центра тяготения, а в пределах экономически неорганизованной волости выбирался более подходящий волцентр. При этих условиях преимущество нового волцентра было весьма сомнительным. Об этом свидетельствует самая спорность вопроса о волцентрах, наблюдавшаяся на местах. Обычно из двух, а иногда и нескольких претендентов — волцентр устанавливался в пункте, лишь наиболее удобном по своему географическому положению и состоянию дорог для связи с основным массивом волости. Следовательно, в конечном счете, улучшилась лишь связь аппарата с массами, выбирался лишь более удобный административный центр, но не менялся хозяйственный облик волости, не достигалось совпадение административных и экономических границ, и новый административный центр не являлся центром экономического тяготения. Надо еще иметь в виду, что иногда решающее влияние на выбор волцентра оказывали такие случайные (с точки зрения экономической организации волости) причины, как недостаток зданий для размещения волучреждений.

Не в лучшем положении находилось дело и в тех случаях, когда губисполкомы искусственно задерживали процесс об'единения мелких волостей. В большинстве случаев вопрос о недостатках созданного предыдущим укрупнением низового административно-территориального деления не оспаривался и самими губисполкомами, но процесс организации жизнеспособных низовых единиц откладывался на неопределенное время, «до момента полного экономического районирования». Практическая политика губисполкомов, таким образом, сводилась к искусственной задержке процесса объединения, выдвигаемого самой жизнью, давно назревшего, поддерживаемого многими УИК'ами и ВИК'ами. Искусственно созданная сеть волостей, хозяйственно-разнородных и в финансовом

отношении беспомощных, сохранялась, несмотря на то, что самый факт их существования задерживал процесс хозяйственного развития деревни.

Гораздо решительнее был поставлен вопрос об устранении недостатков низового административно-территориального деления в новых проектах укрупнения, разработанных губисполкомами в 1927 году. В основе этих проектов лежало стремление создать жизнеспособную, экономически организованную волость и приспособить уездную сеть к выполнению новых административно-хозяйственных задач. Однако специфические условия территориальной организации в рамках уездно-губернской системы наложили свой отрицательный отпечаток и на эти проекты. Попрежнему реформа везде проводилась в рамках старых губернских границ. В этом случае при всем желании нельзя было создать экономически-организованные пограничные районы. С другой стороны, изменение уездной и низовой сети не было приспособлено к возможности безболезненного перехода на райсистему. Правда, в качестве оправдательного мотива губисполкомы выдвигали «невыясненность точных границ будущих округов». Но ведь практика территориальной организации в районированных местностях показала, что методологически наиболее правильной является организация округа снизу, а не сверху: рациональнее из совокупности районов образовывать округ, а не дробить на районы искусственно намеченную территорию округа.

Ярко отразилась в новых проектах и типичная для уездно-губернских территориальных изменений половинчатость, паллиативность. Орловский губисполком сам утверждал, что по экономическим и сельскохозяйственным условиям на территории губернии можно создать как максимум лишь 50 волостей. Однако территориальное переформирование не охватило основного массива губернии, большинство волостей остались без изменения, и вместо 50 волостей было создано 58. Следовательно, расформированы были лишь безнадежно дефицитные волости, остальные не были затронуты реформой из-за опасения «ломки низового аппарата». При этом условии значительная часть волостей в дальнейшем неизбежно должна была подвергнуться переформированию, а до этого времени многие из них должны были жить в условиях экономической неорганизованности и хозяйственной слабости.

Калужский губисполком ограничился сокращением волостной сети на 13 единиц, механически влив территорию упраздняемых волостей в соседние волости. В данном случае не приходится даже говорить об экономической однотипности вновь созданных волостей.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ ВОЛОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Мы осветили процесс укрупнения волостей, останавливаясь на его важнейших этапах. Теперь нам остается разрешить основной вопрос — приспособлена ли территориальная организация волости к возможности разрешения тех задач, которые возлагаются на волость в данный момент. Познакомившись с условиями, в которых проводилось укрупнение волостей, с формами и методами этого укрупнения, мы перейдем к итогам реформы по 23 нерайонированным губерниям РСФСР.

Выше, при анализе процессов укрупнения, мы подробно останавливались на вопросе об экономической неорганизованности укрупненной волости, на ее хозяйственной разнородности, на несовпадении ее экономических и административных границ. Посмотрим теперь, что представляет из себя волость как административно-хозяйственный организм в отдельных губерниях и каков ее удельный вес в уездно-губернской системе управления.

Если присмотреться к статистическим признакам, характеризующим средние погубернские нормы волости, — сразу же бросается в глаза чрезвычайное разнообразие этих величин, разнообразие, далеко выходящее за пределы зависимости от особенностей производственного уклада отдельных губерний и от плотности населения в них. Помещаемая ниже сводная таблица средних погубернских волостных величин иллюстрирует это с чрезвычайной наглядностью. Даже в однотипных губерниях почти на встречается совпадающих по величине показателей. Достаточно взять на выдержку ряд административных единиц, сопоставив губернии, близкие по экономической характеристике деревни и по плотности населения, чтобы убедиться в этом (см. табл. на стр. 104).

Разница в удельном весе волостей является естественным следствием того, что в отдельных губерниях реформа проводилась в разное время, что методы и формы укрупнения волостей и последующего изменения волостных границ отличались чрезвычайным разнообразием, равно как и те требования, которые пред'являли места к укрупненной волости при проведении территориальной реформы.

С еще большей наглядностью выступает разница в удельном весе волостей, если средние погубернские нормы диференци-

Сводная таблица средних волостных величин по нерайонированным губерниям РСФСР на 1 января 1928 г. [1].

№№ по порядку	Губернии	Число		Число волостей на уезд	Средние погубернские нормы для волости по:					Плотность населения на 1 кв. клм.
		Уездов	Волостей		Площадь в кв. клм.	Населенности	Числу дворов	Числу с. с.	Числу селений	
1	Архангельская	5	28	5,6	16.100	13357	2433	9	111	0,8
2	Брянская	8	54	6,7	758	36472	6438	21	118	48
3	Владимирская	7	72	10,3	418	17840	2882	21	61	43
4	Вологодская	5	90	18	1.226	11065	2286	4	118	9
5	Воронежская	9	91	10,1	717	35178	6427	12	62	50
6	Вятская	9	83	9,2	1.306	26074	4780	15	230	20
7	Ив.-Вознесенская	8у. + 2р.	59	7,4	479	16408	2790	11	119	36
8	Калужская	6	51	8,5	503	21617	4134	28	164	43
9	Костромская	7	60	8,6	555	12363	2549	8	136	22
10	Курская	7	78	11,1	553	36403	6282	21	71	66
11	Московская	17	194	11,4	232	12921	1966	15	53	56
12	Нижегородская	11 у. + 4 р.	110	10	699	22273	4226	9	92	33
13	Орловская	7	58	8,3	517	32473	5751	14	133	60
14	Пензенская	8	68	8,5	675	31125	5771	24	49	46
15	Рязанская	8	65	8,1	615	36616	7400	24	79	60
16	Самарская	5	118	23,6	894	18964	3488	14	36	21
17	Саратовская	9	106	11,8	857	25280	4625	14	41	29
18	Смоленская	8	64	8	900	34170	6150	21	265	38
19	Сталинградская	6	75	12,5	1135	16848	3175	12	32	15
20	Тамбовская	6	92	15,3	508	28790	5600	8	58	57
21	Тверская	8	95	11,9	643	22454	4360	9	217	35
22	Ульяновская	4	48	12	512	27315	5194	15	33	38
23	Ярославская	7	76	11	417	16126	3242	7	159	38

[1] Таблицы составлены по материалам НКВД «Территориальное и административное деление Союза ССР». Изд. НКВД, Москва 1928 г.

При исчислении населенности и плотности количество жителей губернских центров во внимание не принималось.

Губернии	Средние погубернские нормы по волости				Плотность на 1 кв. клм
	Территор.	Населенность	Число дворов	Число сельских советов	
Брянская	758	36 472	6 438	21	48
Владимирская	418	17 840	2 882	21	43
Рязанская	615	36 616	7 400	22	60
Московская	232	12 921	1 966	15	56
Смоленская	900	34 170	6 150	21	38
Тверская	934	22 454	4 360	9	35
Костромская	555	12 363	5 549	8	22
Вятская	1306	26 074	4 780	15	20

ровать по отдельным показателям. Так как во всех случаях получается почти аналогичная картина, мы ограничимся лишь одним показателем, наиболее ярким — населенностью укрупненной волости. Помещенная на стр. 105 таблица очень ярко отражает особенности укрупнения волостей в отдельных губерниях.

Цифры не оставляют сомнения в том, что губернские центры при проведении реформы ориентировались на различный тип волости. Это будет еще более заметно, если ряд близких по экономической характеристике и плотности населения губерний объединить в группы, условно разбив волости на маломощные (до 15 тыс. жит.), средние (от 15 до 25 тыс. жит.) и крупные (свыше 25 тыс.) жителей).

Получается следующая картина.

Губернии	% волостей в губернии			Плотн. на 1 кв. клм.
	До 15 тыс. жит.	От 15 до 25	Свыше 25 тыс. жит.	
Рязанская	1,5	10,8	87,7	60
Московская	83,5	13,4	3,1	56
Владимирская	56,9	37,5	5,6	43
Брянская	7,4	11,1	81,5	48
Иваново-Вознесенская	71,2	23,7	5,1	36
Калужская	13,7	62,7	23,6	43
Смоленская	1,5	19,0	79,5	38
Тверская	33,7	39,0	27,3	35
Ярославская	56,6	32,9	10,5	38
Вятская	14,5	38,5	47,0	20
Самарская	42,4	41,5	16,1	21
Костромская	86,4	13,4	—	22

Дифференциация волостей по населенности по нерайонированным губерниям РСФСР на 1 января 1928 года

№№ по порядку	Губернии	Число волостей	Населенность волостей в тысячах жителей: До 5 тыс.	5—10	10—15	15—20	20—25	25—30	30—40	40—50	Свыше 50 тыс.	Средн. по губ. населен. волости	Плотность населения на 1 кв. клм.
1	Архангельская	28	3	10	6	6	2	—	—	—	1	13357	0,8
2	Брянская	54	—	1	3	3	3	10	18	11	5	36472	48
3	Владимирская	72	—	13	28	14	13	4	—	—	—	17840	43
4	Вологодская	90	22	32	19	7	3	5	1	1	—	11065	9
5	Воронежская	91	—	—	—	5	14	12	33	20	7	35178	50
6	Вятская	83	1	2	9	10	22	15	14	5	5	26074	20
7	Иваново-Вознесенская	59	1	19	22	6	8	3	—	—	—	16408	36
8	Калужская	51	—	1	6	19	13	7	5	—	—	21617	43
9	Костромская	60	—	20	32	6	2	—	—	—	—	12363	22
10	Курская	78	—	—	—	—	9	16	39	5	9	36403	66
11	Московская	194	36	78	48	18	8	2	3	1	—	12921	56
12	Нижегородская	110	—	10	23	19	24	14	16	4	—	22273	33
13	Орловская	58	—	—	1	4	12	15	20	4	2	32473	60
14	Пензенская	68	—	—	1	4	11	21	26	5	—	31125	46
15	Рязанская	65	1	—	—	1	6	15	17	11	14	36616	60
16	Самарская	118	3	13	34	25	24	13	4	2	—	18964	21
17	Саратовская	106	—	7	8	29	21	17	14	9	1	25280	29
18	Смоленская	64	—	—	1	4	8	8	23	17	3	34170	38
19	Сталинградская	75	1	11	24	21	9	7	2	—	—	16848	15
20	Тамбовская	92	—	—	—	15	18	28	23	3	5	28790	57
21	Тверская	95	—	6	26	22	15	15	5	5	1	22454	35
22	Ульяновская	48	—	1	4	7	10	13	9	4	—	27315	38
23	Ярославская	76	1	14	28	19	6	7	1	—	—	16126	39
		1835	69	238	323	264	261	247	273	107	53	—	—
		100%	3,76	12,97	17,6	14,39	14,22	13,46	14,87	5,83	2,9	—	—

Эти цифры лишний раз свидетельствуют, что губернские центры проводили укрупнение волостей «всяк на свой образец». Но в данный момент эти цифры интересуют нас с другой стороны. После реформы в 23 нерайонированных губерниях имелось 1835 волостей, из них, по нашей условной терминологии, — 34% маломощных и 37% крупных. Следовательно, оба полюса были очень значительно представлены за счет середины.

Разумеется, населенность сама по себе еще не является исчерпывающим показателем хозяйственной мощности волости. Но дифференциация волостей по группам в неменьшей мере определяется и другими статистическими показателями. С другой стороны — разница по населенности между отдельными волостями так велика, что, даже внося максимальные поправки на хозяйственное благосостояние мелких волостей, мы в праве утверждать, что волости с населенностью в 5—8 тыс. чел. и волости, имеющие 40—60 тыс. жителей, являются **совершенно различными и хозяйственными и политическими организмами.**

Законодательство, определяя функции и права волостного аппарата, ориентируется, конечно, на средние величины, типичные для данного адм. тер. организма. Между тем, в низовом территориальном делении в нерайонированных местностях преобладает не средний тип волости, а значительные отклонения от него в сторону понижения и повышения. При этих условиях производственные возможности волости не укладываются в рамки прав аппарата: правовые нормы не соответствуют реальным возможностям для развертывания работы на базе материального содержания отдельных волостей. Правовые грани в одном случае слишком широки для вика, в другом — чересчур узки; в одном случае сами права превращаются в фикцию, в другом — недостаточность прав задерживает процесс развития. Несмотря на гибкость советского законодательства, невозможно правовыми нормами, рассчитанными на единый тип низовых органов, охватить реальные возможности для работы в таких различных хозяйственно-политических организмах, какими являются наши волости. Что общего, кроме названия, имеет карликовая волость с мощной волостью госплановского типа: в них различно все — и материальное содержание, лежащее в основе работы волисполкома, и самая работа вика, и возможности для перспективного развития волости, и задачи, стоящие перед аппаратом. Если бы мелкие и крупные волости являлись исключением, их можно было бы не принимать в расчет, но ведь в нерайонированных губерниях РСФСР они составляют большинство. Во многих губерниях они составляют основную группу в низовом территориальном делении.

Являются ли маломощные волости жизнеспособными хозяйственно-политическими организмами, может ли волисполком в их границах успешно осуществлять задачи по организации хозяйства и масс? Нам кажется, что двух мнений на этот счет быть не может.

В данный момент, когда волость в правовом отношении оформилась как единица непосредственного управления, когда на ВИК возлагаются громадные хозяйственные и политические задачи,— волость должна быть мощным хозяйственным резервуаром и вик должен быть очень крепким, политически выдержанным аппаратом, надежным проводником классовых задач пролетариата в деревне. Обладает ли мелкая волость данными для разрешения этих задач, приспособлена ли ее хозяйственно-территориальная организация для интенсивного развития производительных сил деревни? Может ли вик в этих тесных территориальных рамках осуществлять задачи социалистического переустройства сельского хозяйства, в состоянии ли он руководить развивающимися в деревне хозяйственными процессами, является ли он надежным политическим руководителем крестьянства, может ли он быть активным и авторитетным, имеет ли он реальную основу для вовлечения масс в советское строительство? На все эти вопросы мы должны ответить отрицательно. О каком хозяйственном строительстве может быть разговор, когда экономическая емкость волости ничтожна, когда бюджеты мелких волостей отличаются безнадежно хронической дефицитностью и волость почти целиком живет за счет воспособлений из уезда, когда в пределах волостных границ не представляется возможным сконцентрировать даже минимальную сеть учреждений, обслуживающих деревню. При этих условиях вик не может быть организатором хозяйства, так как у него нет реальной основы, на которой он мог бы развертывать работу по линии социалистического преобразования деревни. Не может он быть и хорошим организатором масс, так как он не в силах ргулировать хозяйственные процессы деревни, он отрывается от них, его работа волей-неволей направляется в сторону голого администрирования, он стабилизируется как исполнительный, передаточный орган.

Все это ведет к хозяйственному застою волости и к отрыву советского аппарата от масс. Хроническая дефицитность и неприспособленность к разрешению хозяйственно-политических задач приводит к резко выраженной зависимости вика от уезда, и вик теряет свой авторитет в глазах населения. При своей организационно-политической слабости ему нечего противопоставить мелкобуржуазному давлению деревни. Поэтому вместо политического руководства крестьянством на сцену появляется «хвостизм» низового советского аппарата.

Мощные волости находятся в более благоприятных условиях: их экономическая сила дает надлежащее содержание для работы волисполкома, сосредоточенная в границах волости сеть хозяйственных и культурных учреждений служит опорой вику, реальная возможность создания политически стойкого и в хозяйственном отношении квалифицированного аппарата обеспечивает необходимое классовое руководство развивающимися в деревне процессами. Эти моменты служат залогом хозяйственного роста

волости и создают реальную основу для вовлечения основных масс крестьянства в советское строительство.

Но здесь уже выступает другой организационный недостаток, свойственный уездно-губернской системе управления. По своей производственной мощности крупная волость не уступает району, если при территориальном оформлении этой волости были учтены моменты экономической организации, — сама волость является не чем иным, как замаскированным районом. Почему же при наличии всех этих условий экономически мощный организм, обладающий крепким бездефицитным бюджетом, поставлен в худшие условия, чем район? Почему вик, стоящий во главе волости, насчитывающей 50—60 тыс. жителей, вик, имеющий огромное хозяйство и стойкий руководящий состав в аппарате, обладает меньшими правами, чем аппарат самого захудалого, маломощного района?

В первые годы политики оживления советов законодательство склонно было автоматически приравнивать рик к волисполкому, и рик от этого только проигрывал. Этот фактор задерживал процесс хозяйственно-политического оформления района, хотя, в конечном счете, практическая политика рика перешагнула через грани, устанавливаемые законодательной практикой. Известное постановление ВЦИК и СНК от 23/VII—27 г. «О пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления» и последующее законодательство расширили компетенцию низового аппарата, но вместе с тем наметили и резкие разграничительные линии между волостью и районом. Рику, по сравнению с волисполкомом, предоставлены более широкие права. В пределах своей территории рик утверждает сеть учреждений народного образования и здравоохранения, в то время как в нерайонированных местностях утверждение сети относится к компетенции уика. Назначение, увольнение и перемещение руководящего персонала культурно-просветительных учреждений и учреждений здравоохранения принадлежит районным органам, волисполкому же предоставлено только право выдвижения и отвода кандидатов. Лечебная сеть района находится в ведении рика — для волости сохранен прежний порядок подчинения. Непосредственное методическое руководство работой культурных учреждений принадлежит районным органам наробраза, в волости это право закреплено за УОНО. Регистрация производственно-потребительских артелей инвалидов в районе возлагается на рик, в волости — на уездного уполномоченного Соцобеса. Производственные планы по землеустройству и сметы по специальным землеустроительным средствам (в пределах лимитов) утверждаются райисполкомом, в нерайонированных местностях эти права сохраняются за уездом. К ведению райземкомиссии относятся все без изъятия споры по землепользованию и землеустройству, к ведению волземкомиссии относятся лишь споры о правах на пользование со стороны отдельных лиц, дворов и земельных обществ.

Административные права райисполкома значительно шире, чем у вика. Конструкция рабочего аппарата в районе отличается большей гибкостью, чем в волости; она более приспособлена для максимального охвата и лучшего разрешения задач, стоящих перед аппаратом. В ней нет тех ограничительных организационных граней, которые свойственны волости: выборный состав райисполкома шире, в рике есть президиум и отделы, в его распоряжении более мощный технический аппарат.

Если говорить о волости и районе «вообще», то против этих резких разграничительных граней возражать не приходится: район обладает большей производственной мощностью, чем волость, и рик является более выдержанным в классовом отношении аппаратом, чем волисполком. Большому кораблю — большое и плавание. Но если принять во внимание, что на территории нерайонированных губерний РСФСР 30—40% волостей по производственной мощности не уступают районам, приходится констатировать, что ограничительные рамки законодательства о волости находятся в противоречии с реальными возможностями хозяйственного роста и организационного оформления очень многих волостей. В данном случае мы наблюдаем обратную сторону той правовой неприспособленности, той диспропорции между реальными возможностями строительства и правовыми нормами, о которой мы упоминали, говоря о мелких волостях.

Разумеется, жизнеспособный и мощный хозяйственно-административный организм сам мог бы выбираться из тесных правовых рамок, которыми ограничена сфера его деятельности: об этом нам красноречиво свидетельствует опыт районов. Но в данном случае приходится учитывать, что в уездно-губернской системе существует целый ряд специфических ограничительных моментов. Низовое территориальное деление не приходится рассматривать изолированно: важен не только вопрос об абсолютной мощности или беспомощности волости, не менее важен ее относительный удельный вес, важно реальное экономическое соотношение между волостью и уездом — место и роль волости в уездно-губернской системе территориального деления.

Если бы губернии и уезды являлись экономически организованными территориальными массивами, если бы вся система территориального деления была приспособлена к экономическому базису своего края, — каждое звено этой системы имело бы строго определенное место и строго определенную роль. Но вся беда в том, что в нашем территориальном делении этой экономической приспособленности нет: губернские и уездные административные границы не совпадают с экономическими границами производственных районов, волости же созданы применительно к уездно-губернским административным границам. Поэтому в рамках уездно-губернской системы не только отсутствует необходимая экономическая организованность в построении волостей, в ней нет необходимой организо-

ванности и во взаимодействии верхних и нижних хозяйственно-территориальных звеньев. Многие губернии и уезды застыли в тех основных границах, в которых их застала революция; многие губернии и уезды, несмотря на частичные территориальные поправки, сохранили наряду с причудливой территориальной конфигурацией и свой прежний хозяйственно-разнородный облик. Наконец, старая четырехчленная система вообще не может приспособиться к разрешению новых хозяйственно-политических задач. Об этом лучше всего свидетельствует опыт тех губерний, которые были созданы за период революции и в основе построения которых лежали экономические предпосылки. В качестве примера можно указать на Иваново-Вознесенскую губернию, охватывающую своими границами экономически выдержанный производственный район. Несмотря на целый ряд межуездных территориальных перегруппировок, уездная сеть губернии никак не может приспособиться к охвату экономических границ. Этот вопрос не потерял своей остроты до сих пор, несмотря на то, что в период революции Кинешемский уезд перекраивался два раза, Юрьевецкий — 2, Середский — 3, Тейковский — 3, Шуйский — 5, Ив.-Вознесенский — 2 и Макарьевский — 1 раз [1].

Отрицательные результаты отмеченного выше несоответствия в соотношении отдельных звеньев территориального деления больше всего сказываются на волостях, как на самых слабых хозяйственно-политических единицах. Экономическая неорганизованность уездов тесно связана с их хозяйственной маломощностью, являющейся основной предпосылкой экономического давления на нижние звенья: у уездов создается об'ективная необходимость жить за счет волости, тем более, что этому благоприятствуют и малые размеры волостей, так как при этих условиях все более или менее значительные «имущества местного значения» сохраняются за уездом.

Но дело не только в этом. Если присмотреться к сетке административно-территориального деления, созданного реформой, бросается в глаза еще одно странное обстоятельство: на территории 23 нерайонированных губерний находится 175 уездов, из которых 36 имеют в своих границах не более 6 волостей. Административно-хозяйственная роль таких уездов весьма сомнительна, а они составляют пятую часть всего количества уездов. Многие из них имеют по 4—5 волостей и несколько десятков тысяч сельского населения. Если бы эти уезды были расположены в малонаселенных окрайнах республики, этим бы еще оправдывалось их существование, но ведь огромная часть их расположена в центральном плотно заселенном массиве — в губерниях Смоленской, Ив.-Вознесенской, Брянской, Калужской, Московской, Владимирской, Нижегородской, Костромской.

---

[1] «К вопросу низов. районирования Ив.-Вознесенской губ.», изд. Ив.-Воз. губплана, 1927, с. 6.

Если присмотреться к соотношению уездов и волостей в отдельных губерниях получается не менее разительная картина.

Многие густонаселенные промышленные губернии, во всех направлениях изрезанные железными дорогами, имеющие административные центры в пролетарских городах, — обладают мелкими уездами, мелкими волостями и незначительной нормой волостей на уезд. Многие крестьянские губернии, не имеющие промышленной базы, удаленные от пролетарских центров, обладающие редкой сетью железных дорог и ничтожной плотностью населения, — имеют большие уезды и волости и высокую норму волостей на уезд. Все эти соображения говорят за то, что существующая система территориального деления находится в противоречии с экономическими и политическими задачами Республики и что эта система полна противоречий в своей внутренней структуре.

Мы уже говорили, что правовое оформление вика не приспособлено к реальным возможностям работы в условиях совершенно различного материального содержания отдельных волостей. Но нам нужно учесть еще следующее: в какой мере может волость, особенно маломощная, реализовать предоставленные ей права, даже основные. Вик, примерно, является организатором хозяйства, он разрабатывает производственные планы, волс'езд советов имеет право утверждать бюджет. С внешней стороны как будто бы все благополучно. Но какое реальное значение приобретают эти права в условиях маломощной волости? С одной стороны, самые насущные нужды волости не укладываются в рамки производственного плана ввиду финансовой слабости волости, с другой стороны, всякий план перекраивается уисполкомом при рассмотрении волбюджета в порядке надзора. Да иначе и быть не может при наличии резко выраженной дифицитности. Но в какое положение ставит эта обстановка волисполком, что остается от его самостоятельности, откуда будет браться его инициатива, если он беспомощен в разрешении самых основных своих хозяйственных задач? Руководство хозяйственной жизнью волости фактически переходит к уисполкому, вик превращается в хозяйственно-исполнительный орган. При этих условиях понятие «вик»—высший орган власти на территории волости» — приобретает лишь формальное значение.

Хозяйственную беспомощность мелкой волости можно было-бы чрезвычайно ярко иллюстрировать цифрами. Стоит просмотреть бюджеты маломощных волостей хотя бы Московской губернии, чтобы убедиться в этом. Во многих случаях дефицит составляет свыше 50% бюджета отдельных волостей. Встречаются волости, где на 20 000 расхода приходится свыше 15 000 руб. дефицита, покрываемого из фонда регулирования. Какую же организационно-руководящую роль в волостном хозяйстве может иметь волисполком при подобных условиях? Недаром волбюджет Московской губернии, обладающей исключительно мелкими размерами волостей, за 1925/26 г. при расходе в 8 479 388 руб. сведен с дефицитом

в 2 896 608 руб., покрытым за счет губернских и уездных фондов регулирования[1]. Мелкие, дефицитные волости в других районах РСФСР находятся в еще более тяжелых условиях, так как не все губернии имеют возможность ассигновывать миллионы на покрытие волостных дефицитов. Волостное строительство там идет исключительно медленным темпом.

Между тем, экономика деревни перешагнула через довоенный уровень, наступил период развернутого строительства. XV партс'езд со всей остротой поставил вопрос об усилении темпа развития сельского хозяйства, об его интенсификации, о переводе его на социалистические рельсы. Вопрос о коллективизации сельского хозяйства так же, как и вопрос о культурной революции, выдвинут партсъездом как очередная плановая задача. Эти вопросы требуют практического разрешения, объективные возможности строительства налицо, но в состоянии ли мы выполнить эти директивы при наличии мелко-дробного территориального деления, когда административные границы не увязаны с хозяйственными, когда низовая хозяйственная ячейка не имеет в своем построении производственной основы. Еще XII Всероссийский съезд советов выдвинул как конкретную плановую задачу вопрос о создании основных хозяйственно-культурных учреждений, применительно к волостной сетке. Даже эта задача при наличии мелко-дробного деления невыполнима, между тем как ее разрешение является предпосылкой нашего наступления на сельскохозяйственном и культурном фронте.

В основе работы по социалистическому переустройству деревни лежит плановость в разрешении всех намеченных мероприятий. Но при наличии дробного территориального деления о плановости в волостном масштабе не приходится говорить. При экономической слабости волости, при наличии резко выраженной зависимости вика от уездного центра во всех вопросах финансово-бюджетной работы, при неопределенности финансирования и организационной слабости низового аппарата — планового хозяйства в волости создать нельзя. При этих условиях невозможно даже согласовывать производственные планы с материальными перспективами строительства, не говоря уже о том, что в волости нельзя создать сети культурно-хозяйственных учреждений, на которые вик мог бы опираться в своей работе.

О неприспособленности волостей к успешному разрешению задач социалистического строительства свидетельствует уже самая работа волисполкома.

За четыре года политики оживления советов волость шагнула далеко вперед: волисполком из преимущественно административного органа превратился в хозяина волости. Следовательно, если текущую работу волисполкома расценивать сравнительно с тем,

[1] «Местный бюджет на 1925/26 г. Мосгубисполкома РК и КД», изд. Моссовета.

что было в 1925 г., мы в праве констатировать большие достижения. Но если к работе вика подходить с теми требованиями, которые предъявляют к нему жизнь теперь, эту работу ни в коей мере нельзя считать удовлетворительной. В подтверждение этого мы приведем несколько типичных примеров.

По материалам Владимирской губ. за 1-е полугодие 1926/27 г. все вики (за исключением виков Гусевского уезда) провели 997 заседаний, 206 расширенных пленумов и 47 выездных. Из общего количества разрешенных вопросов — 38,8% составляют организационные, 22,6% — адм.-судебные, 10,7% — вопросы благоустройства и коммунального хозяйства, 11% — фин.-налоговые, 5,1% — сельскохозяйственные, 5,1% — народного образования, 2,3% — здравоохранения, 3,1% — торгово-кооперативные, 1,3% — местной и кустарной промышленности[1].

Цифры не оставляют сомнения в том, что хозяйственным и культурным вопросам местной жизни уделяется явно недостаточное внимание.

Может быть создается неправильное впечатление о недостатке этого внимания ввиду того, что в числе рассмотренных вопросов имеется огромное количество организационных и адм.-судебных, резко понижающее процент хозяйственных вопросов. Может быть число хозяйственных и соц.-культурных вопросов, взятое в абсолютных цифрах, говорит об удовлетворительной, достаточно широкой работе волисполкома в этой области? К сожалению нет! По данным ГИК'а в среднем 1 вопрос:

Торгово-кооперативный	— рассматривается	виком	1 раз в 2 м-ца.
Сельскохозяйственный	»	»	1 раз в месяц.
Народного образования	»	»	1 раз в месяц.
Здравоохранения	»	»	1 раз в 3 м-ца.
Куст.-пром.	»	»	1 раз в 6 м-цев.

Эти цифры говорят сами за себя, и двух мнений на этот счет быть не может. Но если просмотреть более диференцированные цифры по сводным уездным материалам, выясняется еще более печальная картина.

За 6 месяцев 18 виков Муромского уезда на 214 заседаниях рассмотрели 2630 вопросов, из них: 1127 — адм.-судебных, 218 — организационных и 787 мелких «прочих» вопросов. Какое же внимание было уделено основным вопросам советского строительства? На заседаниях рассмотрено 26 докладов о работе секций, 66 докладов и 46 содокладов о работе низовых учреждений, 18 вопросов о снижении цен (5 виков совсем не касались этого вопроса), о режиме экономии, борьбе с бюрократизмом и о рационализации аппарата — 6 вопросов, о кооперировании населения — 12, о поднятии товарности сельского хозяйства — 18, промышленности — 3, о хозяйственно-организационной помощи бед-

[1] «Известия Владимирского ГИК'а, № 26—27, с. 4, 1927 г.

ноте — 66, о привлечении крестьянских вкладов не было рассмотрено ни одного вопроса»[1].

По материалам НКРКИ вики Переславского уезда за период с 1/IV по 1/X—27 г. рассмотрели 985 вопросов, из них: по сельскому хозяйству — 51 (5,2%), по благоустройству и комм. хозяйству — 28 (3%), культурно-социальных — 40 (4%), фин. налоговых — 78 (8%), кооперации — 43 (4,3%), ККОВ — 6.

Такая же примерно картина наблюдается и в других губерниях. За 1926/27 год вики Вятской губении рассмотрели 22 575 вопросов, из которых: административные составляют 33,3%, фин.-бюджетные — 10,8%, сельскохозяйственные — 7,5%, народного образования — 4,2%, здравоохранения — 1,9%, комм. хозяйства — 9,2%, торгово-кооперативные — 1,8%, остальное приходится на долю «прочих» вопросов[2].

По материалам Тверской губ. на 14 287 вопросов, разрешенных виками за II полугодие, — сельскохозяйственные вопросы составляют — 5,6%, культурно-социальные — 2,6%, вопросы благоустройства — 6% и кооперативно-торговые — 2%. За второе полугодие вики Ярославской губ. разрешили 17 908 вопросов, из которых сельскохозяйственные составляют 8,7%, коммунального хозяйства и благоустройства — 7,5%, культурно-социальные — 3,7%, ККОВ — 0,3% и торгово-кооперативные — 2,8%.

Мы, разумеется, учитываем, что хозяйственные и культурно-социальные вопросы частично проходят в рубрике организационных вопросов, что каждому хозяйственному вопросу в отдельности уделяется гораздо больше внимания, чем административному и т. д.; но какие бы смягчающие поправки мы не вносили, факт остается фактом: внимание, уделяемое волисполкомами основным вопросам местной жизни, явно недостаточно.

Требования, предъявляемые к волисполкому в этой области, — огромны: дело идет ведь не о хозяйственном восстановлении, а о реконструкции хозяйства на социалистической основе. О какой же успешности в работе может быть речь, если вик — руководитель хозяйственной жизни волости — даже в тех губерниях, где сельское хозяйство является основным занятием населения, — обсуждает сельскохозяйственные вопросы два раза в месяц, притом всякие вопросы, до мелких технических включительно. Кооперирование населения является необходимым условием социалистического переустройства деревни, работа же вика в этой области крайне слаба. Специальной работы с беднотой большинство волисполкомов не ведет, мероприятия по организации и обслуживанию бедноты случайны и бессистемны. Размеры работы не позволяют нам осветить вопрос о массовой работе волисполкома и о его руководстве деятельностью сельсоветов, и мы ограничимся только тем

---

1 «Известия Владимирского ГИК'а, № 37 от 22/IX 27 г., с. 6.
2 Отчеты ГИК'ов Орготделу ВЦИК. Материал орг. отдела.

утверждением, что среди всей работы волисполкома эти два звена являются самым слабым участком.

Мы вкратце остановимся еще на вопросе организации волостного аппарата. По данным Оргтотдела ВЦИК количество членов и кандидатов виков за 1927 г. в отдельных губерниях определяется следующей таблицей:

Губернии	В среднем по губернии вик имеет
Ленинградская	5 членов
Мурманская, Московская, Тверская	6 »
Калужская, Саратовская, Смоленская, Сталинградская, Тамбовская, Ярославская	7 »
Вологодская, Воронежская, Курская, Орловская, Псковская	8 »
Брянская, Владимирская, Иваново-Вознесенская, Самарская, Нижегородская	9 »
Череповецкая	11 »
Пензенская	12 »
Новогородская, Рязанская	13 »

Во многих случаях между отдельными губерниями нет никакого соответствия в соотношении между составом аппарата и мощностью волости. В этом нетрудно убедиться, просмотрев следующую таблицу:

Губернии	Средние волостные величины по нерайонированным губерниям				
	Площадь в кв. клм.	Населенность	Число сельских совет.	Плотность	Число членов вика
Московская	232	12 921	15	56	6
Тверская	643	22 454	9	35	
Ярославская	417	16 126	7	38	7
Смоленская	900	34 170	21	38	
Владимирская	418	17 840	21	43	9
Брянская	756	36 478	21	48	
Иваново-Вознесенская	479	16 408	11	36	
Курская	553	36 403	21	66	8
Рязанская	615	36 616	24	60	13
Воронежская	717	35 178	12	50	8
Пензенская	675	31 125	24	46	12

Из цифр видно, что нагрузка волаппарата в отдельных губерниях невероятно разнообразна и во многих случаях чрезвычайно велика. Следует добавить, что в рабочем составе волисполкома постоянно работающих платных членов, как правило, только трое. Следовательно, перегрузка работников определяется не только неправильным соотношением между количественным составом аппарата и объемом работы, но и распределением сил внутри аппарата по отраслям его деятельности: В практике обычно наблюдается следующее: три постоянно работающих члена вика до невозможности перегружены работой, так как через вик проводятся в жизнь все мероприятия, которые проходят в уезде через целый ряд отделов, «приходящие» же члены вика, помимо участия в заседаниях, обычно лишь «прикрепляются» к районам для постоянного руководства работой сельсоветов, но практически сводят эту задачу лишь к выполнению отдельных поручений вика (проведение кампаний, обследования и т. п.).

У районов имеется то преимущество перед волостями, что состав членов и кандидатов в райисполкоме гораздо шире, что рик имеет отделы, не говоря уже о более мощном техническом аппарате и более значительном контингенте инструкторов. В волисполкомах, как правило, отделов нет, и постоянно работающие члены вика распределяют между собою всю работу, причем распределяют ее не всегда целесообразно. Но главная беда заключается не в этих организационных недочетах.

Мы рассматриваем вик как классовый орган. Для нас громадное значение имеет вопрос о политическом удельном весе аппарата, о качественном составе его руководящей части. Поэтому мы остановимся на анализе личного состава волисполкома. По данным Центроизбиркома социальный состав волостного аппарата определяется следующей таблицей (в %) [1].

Органы власти \ Социальные группы в %		Крестьяне	Рабочие	Кустари и ремесленники	Служащие	Красноармейцы	Прочие
Волисполкомы	1925/26 г.	67,9	6,9	0,8	24,4	—	—
	1927 г.	67,3	9,0	0,4	22,7	0,5	0,1
Предвиков	1925/26 г.	48,5	8,4	0,1	43,0	—	—
	1927 г.	61,0	10,0	0,3	28,6	—	0,1
Ревкомиссии	1927 г.	57,0	5,1	0,6	37,1	0,2	—

[1] „Итоги выборов в Советы РСФСР в 1927 г.“, изд. Центризбиркома, выпуск I, Москва 1927, с. 17 и 19.

Имущественное положение

Органы власти	% освобождения от уплаты сел.-хоз. налога		
	1924/25 г.	1925/26 г.	1927 г.
Вики	7,8	8,5	20,6
Председатели	3,5	3,5	25,2

Партсостав

Органы власти	Члены и канд. ВКП(б)			Члены и канд. ВЛКСМ			Беспартийные		
	24—25	25—26	1927 г.	24—25	25—26	1927 г.	24—25	25—26	1927 г.
Волисполкомы	47,7	44,8	50,1	3,9	3,8	4,6	48,4	51,3	45,3
Председатели	85,4	84,4	89,3	0,6	0,9	0,8	12,9	14,7	9,9
Ревкомиссии	—	—	34,9	—	—	7,5	—	—	57,6

Эти цифры дают возможность сделать следующие выводы:

1) волаппарат обладает резко выраженным крестьянским составом, с значительной группой служащих и с небольшой прослойкой рабочих;

2) подавляющее партийное большинство имеется только в рубрике пред. виков. Среди членов вика партийная группа вместе с комсомольцами превышает беспартийную лишь на 9,4%. В ревизионных комиссиях беспартийные составляют большинство;

3) темп роста рабочего ядра и партийной группы слаб. Значительные достижения в изменении личного состава наблюдаются лишь по линии имущественного положения, хотя надо иметь в виду, что это изменение в известной мере определяется налоговой реформой, повысившей процент освобожденных от налога.

Волисполкомы проводят свои мероприятия, опираясь на сельсоветы, аппарат которых в классовом отношении еще менее вы-

держан, в чем нетрудно убедиться, если принять во внимание следующие данные[1].

Органы власти		Основные социальные группы			% крестьян, освобожденных от с.-х. налога	Партсостав		
		Крестьяне	Рабочие	Служащ.		Члены и канд. ВКП (б)	Члены и канд. ВЛКСМ	Беспартийные
Сельсоветы	1925/26 г.	90,1	2,9	6,2	8,4	6,2	3,9	89,9
	1927 г.	89,1	4,3	5,5	16,1	7,8	5,1	87,1
Председсельсов.	1925/26 г.	94,5	2,2	2,9	7,0	14,1	3,8	82,1
	1927 г.	94,5	3,0	2,1	15,5	18,7	5,1	76,2
Ревкомисс.	1925/26 г.	86,9	1,9	10,5	5,6	4,6	3,6	91,8
	1927 г.	82,9	3,0	13,3	14,0	6,1	4,7	89,2

Несмотря на улучшение аппарата, рабочее ядро в составе сельсоветов определяется скромной цифрой в 4,3%, и партийная часть (вместе с комсомольцами) составляет лишь 12,9%. Даже среди председателей — 94,5% крестьян и 76,2% беспартийных.

Данные о состоянии аппарата виков и сельсоветов убеждают нас в том, что вик как классовый аппарат не обладает надлежащей крепостью и политической выдержанностью для выполнения своей роли. Между тем, роль, возлагаемая на него, огромна и условия его работы невероятно сложны. В правовом отношении вик оформился как орган руководства, он является проводником социалистических мероприятий в деревне, это не «передаточный ремень», а «резец, соединяющий нас с крестьянством».

Если по достоинству оценивать классовую роль низового руководящего аппарата (вик) в деле смычки рабочих и крестьян и принять во внимание особо-тяжелые условия работы в деревне, то нетрудно убедиться, что политическая слабость вика выступает, как отрицательный фактор первостепенной важности. Мы должны учитывать, что работа сельсовета (особенно организационно-массовая), как правило, очень слаба, что состояние его аппарата с точки зрения классовой выдержанности и адм.-хоз. квалификации — далеко не удовлетворительно, что роль сельсовета, как низового звена советской системы, непосредственно соприкасающегося с крестьянством, — огромна.

Процесс оживления советов неуклонно развертывается, и партией взят курс на активизацию сельских советов. При этих условиях руководящая роль волисполкома должна не уменьшаться, а неизмеримо возрастать, так как только при

[1] „Итоги выборов в Советы РСФСР в 1927 г., с. 12, 14 и 15.

укреплении классового руководства возможно передоверие компетенции сельсовету. Но приспособлена ли наша волость к выполнению этих задач, может ли сам волисполком в условиях существующей территориальной организации являться надежным политическим руководителем деревни? Нам думается, что нет. Независимо от того, что уже в данное время в руководящем составе виков имеется партийное большинство и рабочее ядро, достигающее 10% выборного состава, независимо от того, что на основе экономического укрепления страны, усиления политической сознательности крестьянства и усиления руководящей роли пролетариата в рабоче-крестьянском союзе — обеспечен дальнейший рост обоих этих величин, независимо от всего этого — вик все же не может обеспечить надлежащего руководства деревней. Ведь активизация сельсоветов, усиление их роли — при наличии особо трудных условий для работы в деревне, при хозяйственной и политической слабости советского аппарата на селе — требуют очень крепкого и очень умелого руководства. Это не технический, а важнейший политический вопрос — вопрос регулирования хозяйственных и политических процессов деревни, вопрос связи аппарата с массами, вопрос о союзе рабочих и крестьян. Найдет ли в себе силы вик для того, чтобы удовлетворительно справиться с этой задачей? Нам кажется, что не найдет. Основанием для этого заключения служит организационная слабость волаппарата и тяжелые условия работы в экономически неорганизованной укрупненной волости. Анализ работы волисполкома за период 1925/27 г. свидетельствует, что вопросы руководства и контроля, вопросы связи волостного аппарата с сельсоветами и массами — являются самой больной стороной в работе волисполкома. Проблему руководства волисполком до сих пор разрешает неудовлетворительно, и нет никаких оснований надеяться, что в дальнейшем по мере усложнения этой задачи в связи с перенесением непосредственного управления в сельсовет, волисполком сумеет с нею справиться. Процесс улучшения руководства отстает от процесса децентрализации. Единственным выходом из положения является территориальная реорганизация, которая укрепит волость и даст возможность построить организационно крепкий, политически устойчивый и хозяйственно квалифицированный районный советский аппарат.

Преимущество райсистемы в этом отношении несомненно. Достаточно даже беглого ознакомления с цифрами, чтобы оценить преимущество районного аппарата (см. табл. на стр. 120).

Несмотря на отдельные недочеты (на Сев.-Кавказе мал процент комсомольцев, велик процент служащих), в общем и целом аппарат района в политическом отношении более устойчив.

Подводя итоги, мы должны сказать, что волость как хозяйственно-административный организм и вик как организационная форма советского управления — изжили сами себя. Дальнейшее наше развитие упирается в недостатки территориальной организации. Территориальная неоформленность ставит волисполком в

Социальный и партийный состав виков—риков [1]

Органы власти		Основные социальные группы: Крест.	Раб.	Служ.	Партсостав: Члены и канд. ВКП(б)	Члены и канд. ВЛКСМ	Беспарт.
Вики РСФСР	1925/26 г.	67,9	6,9	24,4	44,9	3,8	51,3
	1927 г.	67,3	9,0	22,7	50,1	4,6	45,3
Рики Тульской губ.	1925/26 г.	62,1	12,2	25,1	54,5	3,1	42,4
	1927 г.	61,2	16,4	20,8	51,6	2,5	45,9
Рики Уральск. области	1925/26 г.	57,1	14,4	27,6	51,8	4,0	44,2
	1927 г.	56,7	18,1	24,3	57,7	3,8	38,5
Рики Сев.-Кав. края	1925/26 г.	43,9	8,3	46,8	52,9	1,4	45,7
	1927 г.	42,2	12,1	42,7	58,4	1,0	40,6

ложное положение, в ряде случаев определяет собою недостаточность материальной базы, ограничивает реальную основу для развертывания работы, лишает низовой аппарат необходимой самодеятельности и инициативы, ограничивает самую возможность классового руководства развивающимися в деревне процессами, мешает делу вовлечения масс в работу низовых советов.

Недостатки территориальной организации дают себя знать на каждом шагу. Представители мест на съездах советов постоянно выдвигают вопросы, подобные следующему:

«Наш уездный с'езд советов выдвигает вопрос в отношении ускорения проведения районирования уезда и ускорения разрешения вопроса об установлении границ между Саратовской и Самарской губерниями. На этой почве на границе очень часто происходят столкновения между крестьянами Саратовской и Самарской губернии и это ведет зачастую к очень нежелательным явлениям» [2].

Иваново-Вознесенский губисполком на основе строгого учета опыта пришел к заключению, что система мелких волостей и вся четырехчленная система в целом изжила сама себя.

«Наблюдение над экономикой нашей губернии показало, что в ней создались новые экономические районы, выпирающие из рамок уездных границ, обособившиеся в своем уезде в экономически самостоятельные единицы, т. е. разукрупнение наших уездов подталкивалось самою жизнью» [3].

[1] „Итоги выборов в советы РСФСР в 1927 г." выпуск I, изд. Центризбиркома, Москва 1927, с. 17, 19, 59 и 63.

[2] XIV Самарск. губсъезд сов. 1927 г., с. 63—64. Прения по отчетному докладу ГИК'а.

[3] «К вопросу низов. районирования Ив.-Вознесенской губ.», изд. Ив.-Вознесенск. губплана 1927, с. 12.

Местные органы власти упорно работали над вопросом улучшения территориального деления, причем основные линии территориальной организации давно уже намечены. В качестве типичных примеров мы приведем ряд постановлений пленумов ГИК'а и губс'ездов советов.

«В связи с предстоящим проведением областного районирования губ. съезд советов, признавая целесообразность вхождения Орловской губернии в ЦЧО, поручает ГИК'у при участии мест проработать вопрос о практическом проведении районирования на основе территориального и экономического тяготения»[1].

«Сессия высказывается за областное районирование ввиду того, что существующая в настоящий момент форма управления тормозит развитие хозяйства губернии. Впредь до областного районирования поручить президиуму губисполкома проработать вопрос о целесообразности существования некоторых административных уездных центров»[2].

«Съезд, находя, что восстановление хозяйства губерний, входящих в состав ЦЧО, требует большой централизации средств и объединенного руководства единым регулирующим обл. хоз. центром, поручает будущему составу ГИК'а ускорить подготовку губернии к проведению районирования и поставить вопрос на разрешение центрального правительства»[3].

«С'езд поручает губисполкому в течение предстоящего года закончить разработку плана внутригубернского районирования (организация районов и округов, разукрупнение советов)»[4].

«В текущем году признать необходимым провести коррективы в административно-территориальном делении уездов и волостей губернии»[5].

«В целях сокращения и упрощения административного аппарата провести работу по пересмотру внутригубернских границ в сторону ликвидации слабых уездов»[6].

Уездно-губернская система устарела, задачи социалистического строительства требуют новых организационных форм. Эти формы не только наметились, они приобрели уже всеобщее признание. Экономическое районирование является уже не «предварительной рабочей гипотезой», а рабочей программой. XV партсъезд дал директиву о пере-

---

[1] Пост. XIV Орловск. Губсъезда советов III/26 г. Резол. по отчет. докладу ГИК'а, ст. 13, § 23.

[2] Пост. II сессии Орловского ГИК XV соз. V/1927 г., ст. 4, §§ 7—8.

[3] Пост. XIII Курского губсъезда сов. 1926 г. Резолюц. по отчетн. докладу ГИК, ст. 10, § — 4.

[4] Резол. и пост. XIII Вятского губсъезда советов 1—7/IV 27 г. Рез. по отчетн. докл ГИК'а, ст. 1, § ж, стр. 11.

[5] Рез. XIII Тамбовского губсъезда сов 1—8/IV/27 г. Наказ съезда, губисполкому, ст 18, § 1.

[6] Рез. XVII Костромск. губсъезда советов. Рез. по отчетн. докладу ГИК'а, ст. 7, III-IV—27 г.

воде на райсистему всей нерайонированной территории Союза в течение пятилетнего срока.

Насколько сильно развивается процесс экономического районирования можно видеть из цифр.

Две помещенные выше таблицы свидетельствуют о неуклонном падении числа губерний, уездов и волостей и о неуклонном росте округов и районов.

Изменение числа административных единиц в СССР[1].

Наименование делений	В б. Росс. импер. в нын. границ. СССР	В РСФСР и договор респ. на 1 января		В СССР на 1 января				
		1922 г.	1923 г.	1924 г.	1925 г.	1926 г.	1927 г.	1928 г.
Области и края	—	—	—	1	2	3	4	5
Губернии	74	84	75	72	66	47	38	33
Округа	—	—	—	68	96	114	124	129
Уезды	605	759	766	611	498	442	419	364
Районы	—	—	—	938	1 294	1 530	1 641	1 835
Волости	13 913	15 072	13 659	9 291	4 810	4 428	4 117	3 564

Изменение числа административных единиц в РСФСР[2]

Наименование делений	В б. Росс. импер. в границах РСФСР	В РСФСР на 1 января						
		1922 г.	1923 г.	1924 г.	1925 г.	1926 г.	1927 г.	1928 г.
Области и края	—	—	—	1	2	3	4	5
Губернии	56	72	63	61	51	40	38	33
Округа	—	—	—	15	28	58	59	68
Уезды	476	601	607	551	435	359	366	308
Районы	—	—	—	132	353	769	779	986
Волости	10 606	12 363	10 972	8 566	4 491	3 479	3 341	2 791

[1] «Территориальное и административное деление Союза ССР», изд НКВД, Москва 1928, с. 13.
[2] Там же, с. 16.

Не прошло и года со дня постановления партсъезда о районировании, как на территории РСФСР возникло уже три новых области: Центрально-черноземная, Средне-волжская и Нижне-волжский край. Параллельно с выделением новых областей у нас развертывается процесс районирования в рамках отдельных губерний (Костромская, Ярославская).

По подсчетам НКВД на территории РСФСР к 1/IX—1928 г. осталось лишь 179 уездов и 1 590 волостей; пройдет еще 2-3 года — исчезнут и они.

Быстрота, с которой развертывается процесс экономического районирования, свидетельствует о том, что он давно уже назрел, что его необходимость глубоко осознана. Однако эта быстрота связана и с немалыми опасностями. Несмотря на огромную работу в прошлом, несмотря на приобретенный за эти годы опыт, до сих пор места при конструировании хозяйственно-административных единиц по экономическим признакам допускают прежние ошибки. Из них мы отметили лишь основные.

В тех случаях, когда экономическое районирование проводится в губернском масштабе, места фактически ориентируются не на границы будущих округов, а на свои старые губернские границы. В качестве типичного примера остановимся на районировании Ярославской губернии, проведенном в 1928 году, где «в процессе работ учитывалось проведение с 1929/30 г. окружного районирования губерний ЦПО, в связи с чем несколько районов намечены недостаточно мощными, имея в виду, что они будут укрупнены к 1929/30 г., за счет явно тяготеющих к ним иногубернских территорий»[1]. Таким образом, хотя хозяйственный облик территории уже изучен и экономические границы районов выявлены, но, в конечном счете, районируется территория не округа, а губернии и создается ряд районов, в построении которых нет производственной основы и которые через год-два подвергнутся новому территориальному переформированию.

Вторая ошибка заключается в том, что на формирование районов во многих случаях оказывают слишком большое влияние административно-финансовые соображения: зачастую районные границы раздвигаются за пределы экономического тяготения райцентра, районы переукрупняются, что в свою очередь влечет за собою переукрупнение сельсоветов. Этим, во-первых, нарушается основной принцип районирования — объединение экономических и административных границ, во-вторых, повторяется прежняя ошибка — переукрупнение с/советов, политический вред которого с достаточной ясностью выявился уже при прошлом неудачном опыте (укрупнение с/советов в 1924 году).

---

[1] Докладная записка Ярославского губисполкома от 10/VIII—1928 г. Материал Адм. комиссии ВЦИК.

В конечном счете, при переукрупнении районов и сельсоветов обнаруживается рецидив прежнего административно-территориального деления, так как фактически укрупненный с./с. будет заменять собою прежнюю дробную волость, район — прежний мелкий уезд и округ — мелкую губернию.

В дальнейшей работе по экономическому районированию необходимо учитывать эти обстоятельства, чтоб создать систему территориального деления, действительно приспособленную к разрешению громадных задач, стоящих перед Советским государством.



ОГЛАВЛЕНИЕ



[redacted]

СЕМЬДЕСЯТ ПЯТЬ КОПЕЕК

И ★ К ★ А

СКЛАД ИЗДАНИЯ:
ИЗДАТЕЛЬСТВО
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
Москва, 19, Волхонка, 14.
Телефоны: 5-71-38, 2-38-97

И ★ К ★ А

